

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116536277>

4C11
-318

147

Government
Publications



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Tuesday, October 21, 1997

Le mardi 21 octobre 1997

Thursday, October 23, 1997

Le jeudi 23 octobre 1997

Issue No. 1

Fascicule n° 1

**Organization meeting
and**

First meeting on:

Examination of the present state of the
financial system in Canada

**Réunion d'organisation
et**

Première réunion concernant:

L'examen de l'état du
système financier canadien

INCLUDING:
THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Rule 104)

Y COMPRIS:
LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(article 104)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kolber
Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(or Kinsella, acting)
* Graham, P.C.	Meighen
(or Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Stanbury
Kelleher, P.C.	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kolber
Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(ou Kinsella, intérimaire)
* Graham, c.p.	Meighen
(ou Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Stanbury
Kelleher, c.p.	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, October 22, 1997:

The Honourable Senator Carstairs for the Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck:

That, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

That the committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the committee submit its final report no later than December 10, 1998.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 22 octobre 1997:

L'honorable sénateur Carstairs, au nom de l'honorable sénateur Kirby, propose, appuyée par l'honorable sénateur Callbeck,

Que le comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

Que le comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 10 décembre 1998.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 21, 1997

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. in Room 505, Victoria Building, for its organization meeting.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Callbeck, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, Meighen, Oliver, Stanbury, Stewart and Tkachuk. (11)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 88, the clerk presided over the election of a chairman.

The Honourable Senator Austin moved — That the Honourable Senator Kirby be Chairman of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved — That the Honourable Senator Tkachuk be Deputy Chairman of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Stewart moved — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member of the committee to be designated after the usual consultation; That on matters of agenda and procedure, the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee; That the subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and That the subcommittee report its decisions to the committee.

And the question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Kolber moved — That the committee print 600 copies of its proceedings and the Chairman be authorized to adjust this number based on demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Stanbury moved — That, pursuant to rule 89, the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Stewart moved — That, pursuant to rule 104, the Chairman be authorised to report expenses incurred by the committee in the last session.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Meighen moved — That the committee ask the Library of Parliament to assign a research officer to the committee; That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 21 octobre 1997

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, pour organiser ses travaux.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Callbeck, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, Meighen, Oliver, Stanbury, Stewart et Tkachuk. (11)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Droit et gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Austin propose — Que l'honorable sénateur Kirby soit président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose — Que l'honorable sénateur Tkachuk soit vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stewart propose — Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; Que le sous-comité soit autorisé à prendre les décisions au nom du comité relativement au programme; Que le sous-comité soit autorisé à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kolber propose — Que le comité fasse imprimer 600 exemplaires de ses délibérations et que le président soit autorisé à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stanbury propose — Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stewart propose — Que, conformément à l'article 104 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses faites par le comité au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Meighen propose — Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'assigner un chercheur au comité; Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes

of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it; That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and That the Chairman, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Callbeck moved — That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chairman or in his absence, the Deputy Chairman; and That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the Chairman, the Deputy Chairman, and the clerk of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Stewart moved — That, pursuant to the Senate guidelines for travel, the committee empower the Chair to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Stanbury moved — That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved — That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to permit coverage by electronic media of the committee's public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was also agreed — That when the committee meets on Tuesday mornings, it will be at 9:30 a.m. rather than at 10:00 a.m. The committee then proceeded *in camera* to discuss future business.

It was agreed — That the Chair seek authority from the Senate to examine and report upon the present state of the financial system in Canada; That, should the committee receive such authority, this committee concur in the following budget application for the purpose of its consideration of the examination of the state of the financial system in Canada, and That the Chairman submit the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval:

au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés; Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Callbeck propose — Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président, ou en son absence, au vice-président; et Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques, et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président ou au vice-président, et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stewart propose — Que, conformément aux directives du Sénat concernant les déplacements, le comité autorise le président à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stanbury propose — Que, conformément aux lignes directrices du Sénat concernant les dépenses des témoins, le comité puisse rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement, à un maximum de deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose — Que, le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser les délibérations publiques du comité par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible les travaux; et Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est aussi convenu — Que lorsque le comité se réunit le mardi matin, la séance débute à 9 h 30 plutôt qu'à 10 heures.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter des travaux futurs.

Il est convenu — Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission d'examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du système financier du Canada; Que si le comité est autorisé à entreprendre une étude de ce genre, il adopte le projet de budget suivant s'y rapportant, et Que le président soumette ledit budget à l'approbation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Professional and special services	\$ 34,940
Transport and Communications	\$ 209,300
All other expenses	\$ <u>22,000</u>
TOTAL	\$ 266,240

Services professionnels et spéciaux	34 940 \$
Transport et communications	209 300 \$
Toutes les autres dépenses	<u>22 000 \$</u>
TOTAL	266 240 \$

It was agreed — That, should the committee receive authority to examine the state of the financial system in Canada, the Chairman table a report in the chamber, laying out the options with regard to joint and several liability and professional defendants.

At 11:00 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu — Que, si le comité est autorisé à examiner la situation du système financier au Canada, le président dépose auprès de la Chambre un rapport énonçant des choix possibles quant à la responsabilité solidaire et les professions libérales.

À 11 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, October 23, 1997

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Callbeck, Kelleher, P.C., Kirby, Meighen, Oliver, Stewart and Tkachuk. (8)

Other senator present: The Honourable Senator Kenny.

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Michael H. Rayner, President;

Mr. Ross Walker, Chairman, Legal Liability Task Force; and

Mr. William Broadhurst, Past Chairman, Legal Liability Task Force.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its study of professional liability.

Messrs Rayner, Broadhurst and Walker, each in turn, made statements and then answered questions.

OTTAWA, le jeudi 23 octobre 1997

(2)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Callbeck, Kelleher, c.p., Kirby, Meighen, Oliver, Stewart et Tkachuk. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Kenny.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Michael H. Rayner, président;

M. Ross Walker, président, groupe de travail sur la responsabilité légale; et

M. William Broadhurst, ancien président, groupe de travail sur la responsabilité légale.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité reprend son examen de la situation du système financier au Canada et, plus particulièrement, son étude sur la responsabilité professionnelle.

MM. Rayner, Broadhurst et Walker font à tour de rôle une déclaration et répondent ensuite aux questions.

At 1:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, October 21, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FIRST REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to rule 104 of the Rules, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session on the Thirty-fifth Parliament are as follows:

1. With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional and other services	\$20,509.25
Transportation and Communication (including witnesses expenses)	\$69,588.58
Miscellaneous	\$ <u>3,373.00</u>
TOTAL	\$93,470.83

2. With respect to its special study on the financial system in Canada authorized by the Senate on Thursday, March 21, 1996:

Professional and other services	\$14,911.31
Transportation and Communication (including witnesses expenses)	\$39,545.64
Miscellaneous	\$ <u>8,000.00</u>
TOTAL	\$62,456.95

During the session, your Committee held 49 meetings and submitted 18 reports in relation to its work. Of these, four involved special studies related to the financial system in Canada: one on Crown Financial Institutions, one on Corporate Governance, one on Lowering the Barriers to Foreign Banks and one on Joint and Several Liability and Professional Defendants.

Your Committee also examined 10 bills including C-4, An Act to amend the Standards Council of Canada Act; C-5, An Act to amend the Bankruptcy and Insolvency Act, the Companies' Creditors Arrangement Act and the Income Tax Act; C-15, An Act to amend, enact and repeal certain laws relating to financial institutions; C-19, An Act to implement the Agreement on Internal Trade; C-36, An Act to amend the Income Tax Act, the Excise Act, the Excise Tax Act, the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, the Old Age Security Act and the Canada Shipping Act; C-37, An Act to implement an agreement between Canada and the Russian Federation, a convention between Canada and the Republic of South Africa, an agreement between Canada and the United Republic of Tanzania, an agreement between Canada and the Republic of India and a convention between Canada and Ukraine, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income; C-70, An Act to amend, the Excise Tax Act, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, the Income Tax Act, the Debt Servicing and Reduction Account Act and related Acts; C-82, An Act to amend certain laws relating to financial institutions; C-92, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and another Act related to the

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 21 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par le comité au cours de la deuxième session de la trente-cinquième législature:

1. Relatif à son étude des mesures législatives:

Services professionnels	20 509,25 \$
Transport et communications (incluant les dépenses des témoins)	69 588,58 \$
Autres dépenses	<u>3 373,00 \$</u>
TOTAL	93 470,83 \$

2. Relatif à son étude spéciale sur l'état du système financier canadien autorisée par le Sénat le jeudi 21 mars 1996:

Services professionnels	14 911,31 \$
Transport et communications (incluant les dépenses des témoins)	39 545,64 \$
Autres dépenses	<u>8 000,00 \$</u>
TOTAL	62 456,95 \$

Durant la session, votre comité a tenu 49 réunions et soumis 18 rapports relatifs à ses travaux. Quatre de ceux-ci ont été menés dans le cadre d'études spéciales sur l'état du système financier canadien: un sur les institutions financières de la Couronne, un sur la régie des sociétés, un sur l'élimination des obstacles à l'entrée des banques étrangères et un sur la responsabilité solidaire et les professions libérales.

Votre comité a aussi étudié 10 projets de loi dont le C-4, Loi modifiant la Loi sur le Conseil canadien des normes; C-5, Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi de l'impôt sur le revenu; C-15, Loi modifiant la législation sur les institutions financières et édictant une loi nouvelle; C-19, Loi portant mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur; C-36, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur l'accises, la Loi sur la taxe d'accises, la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, la Loi sur la sécurité de la vieillesse et la Loi sur la marine marchande du Canada; C-37, Loi mettant en oeuvre un accord conclu entre le Canada et la Fédération de la Russie, une convention conclue entre le Canada et la République sud-africaine, un accord conclu entre le Canada et la République-Unie de Tanzanie, un accord conclu entre le Canada et la République de l'Inde et une convention conclue entre le Canada et l'Ukraine, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu; C-70, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accises, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette et des lois connexes; C-82, Loi

Income Tax Act; and C-93, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 18, 1997.

modifiant la législation relative aux institutions financières; C-92, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et une loi liée à la Loi de l'impôt sur le revenu; et C-93, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 18 février 1997.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 21, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to organize the activities of the committee.

[English]

Mr. Paul Benoit, Clerk of the committee: Honourable senators, I see a quorum. We are now in need of nominations for chairman of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Does any senator wish to propose names for chairman of the committee?

Senator Austin: I move that Senator Kirby continue as Chairman of the committee.

Mr. Benoit: Is it your pleasure to adopt the motion electing Senator Kirby as Chairman?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Benoit: The motion is carried, and I invite Senator Kirby to take the Chair.

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Thank you, honourable senators. The next item of business is nominations for deputy chairman.

Senator Oliver: I nominate Senator Tkachuk.

The Chairman: Are there any further nominations?

Senator Kolber: I nominate Senator Angus.

The Chairman: That is a surprise. I did not think that was happening. I am quite stunned.

Senator Angus: Thank you very much, Senator Kolber. In the circumstances, I would decline to stand. I appreciate the gesture.

The Chairman: Are there any further nominations? If not, I declare that Senator Tkachuk is the Deputy Chairman of the committee.

The third item is a motion to have Senator Tkachuk and I have consultation, which we discussed informally yesterday, to appoint another senator to the steering committee. It reads as follows:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation:

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

Senator Stewart: I so move.

Senator Kinsella: Do we have the name?

The Chairman: It will be Senator Austin. That is not a matter which is subject to a vote.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 21 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour organiser ses activités.

[Traduction]

M. Paul Benoit, greffier du comité: Honorables sénateurs, je constate qu'il y a quorum. Nous devons maintenant procéder à la nomination du président du comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Y a-t-il un sénateur qui souhaite proposer des candidatures pour la présidence du comité?

Le sénateur Austin: Je propose que le sénateur Kirby continue d'assurer la présidence du comité.

M. Benoit: Plaît-il aux sénateurs d'adopter la motion proposant l'élection du sénateur Kirby à la présidence?

Des voix: D'accord.

M. Benoit: La motion est adoptée, et j'invite le sénateur Kirby à occuper le fauteuil.

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil.

Le président: Je vous remercie, chers collègues. Le prochain point à l'ordre du jour est l'élection d'un vice-président.

Le sénateur Oliver: Je propose le sénateur Tkachuk.

Le président: Y a-t-il d'autres nominations?

Le sénateur Kolber: Je propose le sénateur Angus.

Le président: C'est une surprise. Je ne m'y attendais pas. Je suis tout à fait étonné.

Le sénateur Angus: Je vous remercie beaucoup, sénateur Kolber. Vu les circonstances, je préfère m'abstenir. Je vous remercie du geste.

Le président: Y a-t-il d'autres nominations? Dans la négative, je déclare le sénateur Tkachuk élu vice-président du comité.

Le troisième point est une motion proposant que le sénateur Tkachuk et moi-même procédions à des consultations, ce dont nous avons discuté informellement hier, pour nommer un autre sénateur au comité directeur. Elle se lit comme suit:

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Le sénateur Stewart: J'en fais la proposition.

Le sénateur Kinsella: De qui s'agit-il?

Le président: Il s'agit du sénateur Austin. Ce n'est pas une question pouvant faire l'objet d'un vote.

Senator Stewart: Normally, it is not even discussed until the Chair and Deputy Chair have had an opportunity to discuss it.

The Chairman: However, we did discuss it informally yesterday.

Senator Stewart: Presumptuously.

The Chairman: All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Motion No. 4 is a motion to print 600 copies of the proceedings. It reads:

That the committee print 600 copies of its proceedings and the Chairman be authorized to adjust this number based on demand.

I would ask the clerk to comment on the reason for 600 copies because I believe that is more than normal for most committees. However, I do know that we always have many requests.

Mr. Benoit: Over 500 copies are committed and sent out, and a certain number is left over for internal use. Our committee proceedings are in high demand. The figure is based on past usage. We have a circulation list of approximately 525 people.

The Chairman: Does someone wish to move that motion?

Senator Kolber: I so move.

The Chairman: All those agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

The fifth item is:

That, pursuant to rule 89, the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a representative from both parties is present.

Quorum is four, and last year when there was a storm in Toronto we held a hearing with only three senators present. I do not remember the subject. I assume that is the sort of thing this motion covers.

Senator Stanbury: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Item No. 6 deals with the financial report and reads:

That, pursuant to rule 104, the Chairman be authorised to report expenses incurred by the committee in the last session.

This is a report on last year's finances.

Le sénateur Stewart: Habituellement, on n'en discute qu'une fois que le président et le vice-président ont eu l'occasion d'en débattre.

Le président: Mais nous en avons effectivement discuté de façon informelle hier.

Le sénateur Stewart: Vraisemblablement.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

La motion 4 porte sur l'impression de 600 exemplaires des délibérations. Elle se lit comme suit:

Que le comité fasse imprimer 600 exemplaires de ses délibérations et que le président soit autorisé à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

Je demanderai au greffier d'expliquer pourquoi nous avons besoin de 600 exemplaires, car j'estime que c'est plus que le nombre normal prévu pour la plupart des comités. Je sais toutefois que nous recevons souvent de nombreuses demandes.

M. Benoit: Plus de 500 exemplaires sont déjà réservés et envoyés et il en reste un certain nombre pour usage interne. Les délibérations de notre comité sont très en demande. Ce chiffre se fonde sur l'usage passé. Nous avons une liste de circulation d'environ 525 personnes.

Le président: Quelqu'un veut-il faire une proposition en ce sens?

Le sénateur Kolber: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Le cinquième point est le suivant:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition officielle soient présents.

Le quorum est de quatre, et l'année dernière, lors de la tempête qui a eu lieu à Toronto, nous avons tenu une séance avec seulement trois sénateurs présents. Je ne me souviens pas sur quoi elle portait. Je suppose que c'est le genre d'éventualité à laquelle cette motion veut parer.

Le sénateur Stanbury: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Le point 6 porte sur le rapport financier et se lit comme suit:

Que, conformément à l'article 104 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

Il s'agit d'un rapport sur les finances de l'année dernière.

Mr. Benoit: Yes, it is a report from the last session listing all the expenses and the number of reports and what they covered. The Chairman would table that report this afternoon.

The Chairman: I have not seen it.

Senator Stewart: I so move.

The Chairman: All those agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Item No. 7 deals with the research staff. It reads as follows:

That the committee ask the Library of Parliament to assign a research officer to the committee:

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it.

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee: and

That the Chairman, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

Gerry Goldstein of the Library of Parliament, who is head of the economics branch of the library, has acted as the main researcher for this committee, assisted by Margaret Smith and occasionally other members of his staff when required. Motion No. 7 would formally allow us to ask the Library of Parliament for that assistance, and we would get Gerry back again as our researcher.

Senator Meighen: I so move.

The Chairman: All those agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

I would ask the clerk to explain Motion No. 8, which reads as follows:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chairman or in his absence, the Deputy Chairman; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the Chairman, the Deputy Chairman, and the clerk of the committee.

Mr. Benoit: Motion No. 8 would provide that either the chairman or deputy chairman could commit funds — that is to say, take an undertaking to purchase some goods or service. The latter part of that item entitles me or the chairman or deputy

M. Benoit: Oui, c'est un rapport de la dernière session qui indique toutes les dépenses, le nombre de rapports et ce sur quoi ils portaient. Le président pourra le déposer cet après-midi.

Le président: Je ne l'ai pas vu.

Le sénateur Stewart: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Le point 7 porte sur le personnel de recherche. La motion se lit comme suit:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'assigner un chercheur au comité;

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déferés.

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Gerry Goldstein, qui est le chef de la Division de l'économie du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, a été l'attaché de recherche principal du comité, aidé de Margaret Smith et d'autres membres de son personnel à l'occasion. La motion n° 7 nous autoriserait officiellement à demander cette aide à la Bibliothèque du Parlement et le comité pourrait à nouveau faire appel aux services de Gerry comme attaché de recherche.

Le sénateur Meighen: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Je demanderais au greffier d'expliquer la motion n° 8, qui se lit comme suit:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président, ou en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président ou au vice-président, et au greffier du comité.

M. Benoit: La motion n° 8 permettrait au président ou au vice-président d'engager des fonds — c'est-à-dire de s'engager à acheter des biens ou des services. La dernière partie de cette motion m'autorise ou autorise le président ou le vice-président à

chairman to certify that those goods or services were received. One is commitment; the other is certification.

The Chairman: It is a standard committee motion; is that correct?

Mr. Benoit: Yes.

Senator Callbeck: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Item No. 9 has to do with travel and would allow us to designate members of the committee or the staff to travel as required. It reads as follows:

That the committee empower the Chair to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

As you know, any time this arose in the last four years, we discussed it long before it happened. No one travelled without all of us understanding what was happening.

Senator Stewart: Did any member or members of the committee travel under commission from the committee?

The Chairman: I believe Senator Hervieux-Payette and Senator Kenny did. Also, a subcommittee of the committee went to London for three days.

Senator Stewart: I am looking for some help because of another committee. A precedent from this committee would be quite convincing.

The Chairman: The clerk tells me that, historically, this has been used for such things as going to conferences where the committee wanted to send a member, or, usually two members, of the committee. When four or five of us went to London, it was actually to hold hearings and to take evidence.

Senator Stewart: That is helpful. Thank you. I will move the motion.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Item No. 10 deals with travelling expenses of witnesses, and reads:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

Typically, in this committee, most witnesses pay their own expenses for attending before us. However, occasions have arisen in the past where we have used this provision. I refer particularly in relation to some of the seniors' groups. I do not remember which bill it was, but we wanted some seniors' groups to attend. We agreed we would pay their expenses. Again, no one's

attester que ces biens ou ces services ont été reçus. Dans un cas, il s'agit d'un engagement et dans l'autre, d'une attestation.

Le président: C'est une motion courante de comité, n'est-ce pas?

M. Benoit: Oui.

Le sénateur Callbeck: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

La motion n° 9 porte sur les voyages et nous permettrait de désigner des membres du comité ou du personnel qui se déplaceront. Elle se lit comme suit:

Que le comité autorise le président à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Comme vous le savez, dans chaque cas de ce genre au cours des quatre dernières années, nous en avons discuté bien avant que cela se fasse. Aucun membre ne s'est déplacé avant que nous sachions tous exactement à quoi nous en tenir.

Le sénateur Stewart: Des membres du comité se sont-ils déplacés au nom du comité?

Le président: Je crois que le sénateur Hervieux-Payette et le sénateur Kenny l'ont fait. Par ailleurs, un sous-comité du comité est allé à Londres pendant trois jours.

Le sénateur Stewart: Je demande des précisions à cause d'un autre comité. Un précédent de ce comité pourrait être assez convaincant.

Le président: Le greffier m'informe que traditionnellement, cette motion a été présentée pour permettre à un ou deux membres du comité de participer à des conférences. Lorsque quatre ou cinq d'entre nous sommes allés à Londres, c'était en fait pour tenir des audiences et recevoir des témoignages.

Le sénateur Stewart: C'est un renseignement utile. Je vous remercie. Je fais une proposition en ce sens.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

La motion n° 10 porte sur les frais de déplacement des témoins, et se lit comme suit:

Que, conformément aux directives du Sénat concernant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un maximum de deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

Habituellement, dans notre comité, la plupart des témoins qui comparaissent devant nous payent leurs propres frais de déplacement. Cependant, il est déjà arrivé que nous ayons invoqué cette disposition. Je fais allusion en particulier à certains groupes d'ainés. Je ne me souviens pas du projet de loi dont il s'agissait mais nous voulions que certains groupes d'ainés comparaissent

expenses were paid unless the steering committee authorized it, and we always had discussions on that.

Senator Stewart: Again, I am trying to have uniformity. The position taken is that where an organization or an individual seeks to be heard, that potential witness is undertaking to pay his or her or their own expenses unless there is unusual circumstances.

The Chairman: This applies only if people ask to appear or if we want someone to appear and we feel they do not have sufficient resources to pay their own expenses. Typically that has been anti-poverty groups, seniors' groups, and some elements of the consumers association. It does not apply to corporate groups. On one financial services issue, a group in Quebec and a group in Toronto wanted some financial help to appear. We agreed to pay for those two. However, we have never paid for any trade association or corporation which wanted to appear. The rule has been sort of a means test, and the means test is decided by the committee.

Senator Stewart: As well as, presumably, the committee's evaluation of the potential evidence?

The Chairman: That is part of the test as well. If several seniors' organizations asked to appear, we would only support the national one as opposed to ones from every province. On several cases we have paid for academics. We agreed to pay one individual's airfare from British Columbia because we particularly wished to receive their evidence.

Senator Stanbury: Does the steering committee use its discretion as to how many representatives of a group would be covered?

The Chairman: No more than two. We have been very frugal on that, frankly. There has always been a discussion, certainly at the steering committee level and typically among the group of us. It is only travel expenses; we do not pay expenses for preparing briefs or whatever.

Senator Stanbury: I so move.

The Chairman: All those agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Item No. 11 is an approval for blanket coverage of television. It reads:

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to permit coverage by electronic media of the committee's public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

devant nous. Nous avons alors convenu de payer leurs frais de déplacement. Ici encore aucune dépense n'a été remboursée à moins d'avoir été autorisée par le comité directeur, et nous en avons toujours discuté.

Le sénateur Stewart: J'essaie à nouveau de voir s'il y a une certaine uniformité. Selon la position adoptée, lorsqu'une organisation ou un particulier demande à comparaître, le témoin en question doit s'engager à payer ses propres dépenses sauf dans des circonstances inhabituelles.

Le président: Cela s'applique uniquement si des personnes demandent à comparaître ou si nous voulons que quelqu'un compareisse et que nous avons l'impression qu'ils n'ont pas suffisamment de ressources pour payer leurs propres dépenses. Il s'agit habituellement de groupes de lutte contre la pauvreté, de groupes d'aînés et de certains éléments d'association de consommateurs. Cela ne s'applique pas aux groupes de sociétés. À propos d'une question de services financiers, un groupe de Québec et un groupe de Toronto voulaient une aide financière pour comparaître. Nous avons accepté de payer les dépenses de ces deux groupes. Cependant, nous n'avons jamais payé les dépenses d'associations commerciales ou de sociétés qui voulaient comparaître devant nous. C'est donc une forme de justification fondée sur les moyens, et c'est le comité qui en décide.

Le sénateur Stewart: De même, je suppose, en fonction de l'évaluation par le comité des témoignages éventuels?

Le président: Cela entre aussi en ligne de compte. Si plusieurs organisations d'aînés demandaient à comparaître, nous n'aiderons que l'organisation nationale par opposition aux organisations de chaque province. Dans plusieurs cas, nous avons payé les dépenses d'universitaires. Nous avons accepté de payer le billet d'avion d'un témoin de la Colombie-Britannique parce que nous tenions à entendre son témoignage.

Le sénateur Stanbury: Le comité directeur utilise-t-il son pouvoir discrétionnaire pour déterminer le nombre de représentants d'un groupe dont il rembourse les dépenses?

Le président: Pas plus que deux. Nous avons été très économes à cet égard, je dois avouer. On en a toujours discuté, bien sûr au sein du comité directeur et habituellement dans notre groupe. Il s'agit uniquement des frais de déplacement; nous ne remboursons pas les dépenses engagées pour la préparation de mémoires ou quoi que ce soit d'autre.

Le sénateur Stanbury: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

La motion n° 11 porte sur l'autorisation de télédiffuser les délibérations. Elle se lit comme suit:

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser les délibérations publiques du comité par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible les travaux; et

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

We were the first committee to do this. We rejected the notion of having to go back to the Senate every time we wanted to do television because our view was that if the media wanted to cover us, the media could cover us. One of the reasons we have this room is because it is the best room for television, and this committee gets more television than anyone else. To avoid having to go back for repeated requests in the Senate, could we have Item No. 11, which is the blanket approval to do television whenever the media wants it?

Senator Oliver: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Item No. 12 is the time slot for our regular meetings. We have the same slots as last time; however, on Tuesdays, I would suggest that we start at 9:30 rather than 10:00, simply to allow ourselves enough time before the caucus meetings commence. If there are no objections, that will be so.

Our other time slot is 11:00 to 2:00 on Thursday. We make a judgment on the Tuesday as to whether the Thursday session will go through lunch. If we think it will end by 1:00, we do not supply lunch. If we think it will go to 2:00, we supply lunch.

The next items are under the heading of "*in Camera*". We want to discuss future business of the committee. I am quite happy to do that not being *in camera*. Does anyone feel strongly about this? The tradition is to go *in camera*, but I do not think we have anything particularly confidential. I am happy to do it openly.

Senator Stewart: As I understand it, two points arise here. One is that the discussion is private; the second is that there is not a published record. I suspect the reason why some committees go *in camera* relates not to the first but to the second. What is the point of a lot of "on the one hand" and "on the other hand" and so on being put, at public expense, on a record when we are wallowing around trying to focus down on something? If you mean merely that we do not lock the doors, fine, but I wonder if we need a record of our mental meanderings.

The Chairman: I was referring to the former rather than the latter. Very well, we will agree not to have a record of our discussions, but it is an otherwise open meeting.

The committee continued *in camera*.

Nous sommes le premier comité à l'avoir fait. Nous avons rejeté l'idée d'avoir à demander l'autorisation du Sénat chaque fois que nous voulions que nos délibérations soient télédiffusées parce que nous partions du principe que si les médias veulent diffuser nos délibérations, ils doivent pouvoir le faire. Si nous avons cette salle, c'est entre autres parce que c'est la salle qui se prête le mieux à la télédiffusion et notre comité est celui qui compte le plus d'heures de télédiffusion. Afin d'éviter de devoir demander chaque fois l'autorisation du Sénat, pouvons-nous proposer la motion n° 11, qui représente l'autorisation générale de télédiffuser nos délibérations chaque fois que les médias le demandent?

Le sénateur Oliver: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Le point n° 12 porte sur l'horaire des séances régulières. Nous avons le même horaire que la dernière fois; cependant, les mardis, je propose que nous commençons à 9 h 30 plutôt qu'à 10 heures, simplement pour nous laisser suffisamment de temps avant que débute le caucus. S'il n'y a pas d'objection, c'est l'horaire qui sera adopté.

Notre autre horaire est de 11 heures à 14 heures le jeudi. Nous décidons le mardi si la séance du jeudi se prolongera jusqu'après l'heure du déjeuner. Si nous pensons que la séance finira vers 13 heures, nous ne fournirons pas le déjeuner. Si nous pensons qu'elle durera jusqu'à 14 heures, nous fournirons le déjeuner.

Les prochains points à l'ordre du jour se trouvent sous la rubrique «à huis clos». Nous voulons discuter des travaux futurs du comité. Il ne me dérange pas d'en discuter sans qu'il y ait huis clos. Y a-t-il des objections? La tradition veut que nous procédions à huis clos, mais je ne crois pas que nous ayons des choses particulièrement confidentielles à dire. J'en discuterai volontiers ouvertement.

Le sénateur Stewart: D'après ce que je crois comprendre, il y a deux aspects qui entrent en compte ici. Le premier, c'est le caractère privé de la discussion; le second, c'est l'absence d'un compte rendu publié. Je soupçonne que la raison pour laquelle certains comités procèdent à huis clos concerne plutôt le second aspect que le premier. Je ne vois pas vraiment l'intérêt de consigner au compte rendu, aux frais du contribuable, un tas de «oui, mais» pendant que nous tentons tant bien que mal de décider ce que nous voulons faire. Si vous voulez dire par là de ne pas fermer nos portes à clé, très bien, mais je me demande si nous devons consigner nos divagations au compte rendu.

Le président: Je parlais plutôt du premier aspect que du dernier. Très bien, nous conviendrons de ne pas consigner nos discussions au compte rendu, mais il s'agit autrement d'une réunion publique.

La séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, Thursday, October 23, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to examine the state of the financial system in Canada (professional liability).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we are back today for our first substantive session of the new Parliament dealing with the issue the title of which we have finally shortened to "professional liability" from the fancier name of "joint and several liability." Nevertheless, it is the issue that which began with a presentation by the Canadian Institute of Chartered Accountants in Calgary, when we started our hearings on corporate governance.

Out of that hearing grew the notion that this was a separate issue to be discussed. We then had a separate presentation by the institute in the late fall of 1996 which, in turn, led to our decision to develop an options paper and, based on that options paper, to hold a discussion as to what option we preferred.

That options paper is before committee members. Indeed, the witnesses who will appear from the CICA and the CBA in particular, helped develop that options paper. The paper gives no views as to a preferred option. We have asked the witnesses today, and the other witnesses will appear during the week of November 3, to give us their preferred option. After that time, the committee will consider its preferred option and make a recommendation to the government.

Before introducing the witnesses, I would add that the other witnesses who have asked to appear thus far are the Canadian Bar Association and the Investment Dealers Association. Both of these groups will be appearing during the week of November 3, hopefully on the same day. There is a potential to hear other associations.

Speaking on behalf of the Canadian Institute of Chartered Accountants will be Michael Rayner, their president, who has been before us before; also William Broadhurst, Past Chairman of the Legal and Liability Task Force.

Mr. Broadhurst, you may want to tell members of the committee about your new full-time job because you represent an organization which does not frequently appear before us.

Also, we have the new Chairman of the Liability Task Force, Mr. Ross Walker. Welcome.

Mr. Michael Rayner, President, Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman and members of the committee, we are pleased to appear before you and wish to say at the outset how much we appreciate the extensive time and effort that you have been putting forward over the many months that you have been considering this issue of proportionate liability.

OTTAWA, le jeudi 23 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans le but d'examiner l'état du système financier canadien (responsabilité professionnelle).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, nous tenons aujourd'hui notre première réunion de la nouvelle législature sur la question de la «responsabilité professionnelle», titre que nous avons préféré à celui de «responsabilité solidaire». Quoi qu'il en soit, c'est sur ce thème qu'avaient débuté nos audiences sur la régie des sociétés. L'Institut canadien des comptables agréés nous avait d'ailleurs présenté un exposé là-dessus, à Calgary.

C'est dans le cadre de ces audiences que nous avons constaté que la question de la responsabilité solidaire devait faire l'objet d'une étude distincte. L'institut est revenu nous présenter un nouvel exposé sur le sujet à la fin de l'automne 1996. Nous avons décidé, par la suite, de préparer un document de travail sur les diverses options qui existent pour traiter la question de la responsabilité solidaire, et d'organiser des discussions pour voir quelles sont les options que nous privilégions.

Vous avez reçu un exemplaire du document. Les représentants de l'ICCC et de l'ABC qui vont comparaître devant le comité nous ont aidés à le préparer. Ce document ne favorise pas une option par rapport à une autre. Nous avons demandé aux témoins que nous allons entendre aujourd'hui, et ceux qui comparaitront durant la semaine du 3 novembre, de nous dire quelle est la formule qu'ils privilégient. Une fois les audiences terminées, le comité fera part de ses recommandations au gouvernement.

Avant de vous présenter les témoins, je tiens à préciser que, jusqu'ici, seules l'Association du Barreau canadien et l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières ont demandé à rencontrer le comité. Elles comparaitront durant la semaine du 3 novembre et, avec un peu de chance, le même jour. D'autres témoins pourront également être entendus.

Nous accueillons donc aujourd'hui, au nom de l'Institut canadien des comptables agréés, M. Michael Rayner, le président, qui a déjà comparu devant nous, et M. William Broadhurst, ancien président du groupe de travail sur la responsabilité légale.

Monsieur Broadhurst, vous pourrez peut-être expliquer aux membres du comité en quoi consiste votre nouvel emploi, puisque vous représentez un organisme qui ne comparaît pas souvent devant nous.

M. Ross Walker, qui est le nouveau président du groupe de travail, est également parmi nous.

M. Michael Rayner, président, Institut canadien des comptables agréés: Monsieur le président et mesdames et messieurs les membres du comité, nous sommes heureux de comparaître devant vous aujourd'hui et nous voulons, d'emblée, vous remercier pour le temps et l'énergie que vous consacrez depuis plusieurs mois déjà à la question de la responsabilité proportionnelle.

There is no question that this is the most pressing issue facing the auditing profession today. Your deliberations have brought us to a point where a full discussion and analysis of the options for reform is possible.

The chairman has introduced my colleagues, but I would add a few notes. Ross Walker is a past chairman of KPMG in Canada, a past officer of KPMG International and was recently appointed chair of the CICA Legal Liability Task Force.

William Broadhurst, as you know, has appeared before this committee on a number of occasions. He is a former senior partner of Price Waterhouse in Canada and a past chair of our Legal Liability Task Force.

The chairman has alluded to Mr. Broadhurst's new job; he has recently been accepted as the vice-chancellor for temporal affairs for the Toronto Archdiocese of the Roman Catholic Church.

One of the important actions which this committee has taken on the issue of liability is to commission the options discussion paper that the chairman referred to a few moments ago. We believe that the paper which has been produced is a comprehensive and balanced document that examines all of the options for dealing with liability reform within the context of the CBCA and the financial institutions legislation.

We followed the committee's deliberations closely since you began studying the liability issue in Calgary in February 1996 and in your subsequent hearings in Toronto, Ottawa and London, England. Over the course of these hearings, we have heard a full and thoughtful discussion of the key issues — discussion which has raised some important public policy considerations.

With respect to these considerations, Mr. Broadhurst will outline our views on proportionate liability reform as of today. Following that, Mr. Walker will provide a brief overview of our specific proposal for a modified proportionate liability regime. He will also discuss a separate matter that is often proposed as the solution to the liability problem — the limited liability partnership — and then take you through the highlights of the submission which was handed out to senators this morning.

Finally, I will make some closing remarks following which we will be happy to respond to your questions.

Mr. William Broadhurst, Past Chairman, Legal Liability Task Force, Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman and honourable senators, I have one last comment on my new position: I have been on this crusade for six years and I thought perhaps it was time for divine intervention.

This is actually my fourth appearance before this committee on the important issue of liability reform. I should like to echo Mr. Rayner's appreciation of the time and effort that you have put into this matter. You will recall in our previous discussion on the liability crisis facing the auditing profession that we have advocated a move to full proportionate liability as a way to address this crisis.

Il ne fait aucun doute que ce dossier vient au premier rang des préoccupations des vérificateurs. Grâce à vos délibérations, il nous est maintenant possible d'entreprendre une analyse approfondie des options qui s'offrent à nous pour modifier le régime.

Le président vous a déjà présenté mes collègues. J'aimerais ajouter que Ross Walker est un ancien président de KPMG Canada et un ancien dirigeant de KPMG International. Il vient d'être nommé président du groupe de travail sur la responsabilité légale de l'ICCC.

William Broadhurst, comme vous le savez, a comparu devant le comité à maintes reprises. Il est un ancien associé principal de Price Waterhouse Canada, et il a déjà présidé le groupe de travail sur la responsabilité légale.

Le président a parlé du nouvel emploi de M. Broadhurst. Il a récemment été nommé vice-chancelier des finances du diocèse de l'Église catholique à Toronto.

Le comité a pris une décision importante lorsqu'il a demandé qu'on prépare un document de travail sur la responsabilité solidaire, document auquel le président faisait allusion il y a quelques instants. Cette étude détaillée et équilibrée examine toutes les options qui existent pour entreprendre une réforme du régime de responsabilité dans le cadre de la LCSA et de la législation sur les institutions financières.

Nous suivons vos travaux de près depuis que vous avez commencé à tenir des audiences sur ce sujet, d'abord à Calgary, en février 1996, et ensuite à Toronto, à Ottawa et à Londres, en Angleterre. Ces audiences ont donné lieu à des discussions approfondies sur les principaux problèmes que pose le régime — discussions qui ont permis de mettre en lumière d'importantes questions d'intérêt public.

À cet égard, M. Broadhurst vous expliquera aujourd'hui comment l'Institut entrevoit la réforme du régime de responsabilité proportionnelle. M. Walker vous décrira ensuite brièvement les modifications que nous proposons au régime. Il abordera également une autre question, souvent considéré comme la solution au problème — les sociétés à responsabilité limitée — et vous exposera ensuite les grandes lignes de notre mémoire, que vous avez reçu ce matin.

Enfin, je ferai quelques dernières observations, après quoi nous répondrons volontiers à vos questions.

M. William Broadhurst, ancien président, groupe de travail sur la responsabilité légale, Institut canadien des comptables agréés: Monsieur le président et honorables sénateurs, j'aimerais faire un dernier commentaire au sujet de mon nouvel emploi: j'ai entrepris cette croisade il y a six ans et je me suis dit qu'une intervention divine s'imposait.

En fait, c'est la quatrième fois que je comparais devant le comité pour discuter de la réforme du régime de responsabilité. Je tiens à vous remercier moi aussi, comme l'a fait M. Rayner, pour le temps et l'énergie que vous consacrez à ce dossier. Vous vous souviendrez que nous avons, au cours de nos discussions antérieures sur les difficultés que pose la responsabilité aux vérificateurs, prôné l'adoption d'un régime de responsabilité proportionnelle intégrale.

Having reviewed the extensive testimony from previous hearings, and having benefited from discussions with staff of your committee as well as its individual members, we have amended our proposal to take into account the public policy concerns expressed to us.

It was during our review of the transcripts from your fact-finding meetings in London, England that we took special note of an exchange between the chair of this committee and Mr. Wodehouse of the Solicitors Indemnity Mutual Insurance Association. This exchange regarding differentiating between sophisticated and unsophisticated or naïve investors helped us to focus on how this concept could be incorporated into liability reform in Canada.

At that time, the committee chair noted the need to be able to distinguish between protecting an investor who is naïve and therefore less able to assume risk, and protecting a sophisticated investor who, one would expect, has clearly assessed the risks inherent in investing.

As the option discussion paper itself notes, a sound case can be made for the need to make a distinction between these two classes of investors.

Both the testimony of the London hearings and the policy consideration as outlined in the options discussion paper have led us to conclude that the public interest would best be served with the development of a liability regime in Canada that makes the distinction between sophisticated and unsophisticated investors with respect to claims involving the issuance of defective financial information.

Adopting this approach would have the added benefit of addressing another policy objective, as outlined in the committee's interim report of December, 1996: that any solution to the liability problem should be consistent with similar reforms undertaken by Canada's major trading partners, including, of course, the United States.

With these two policy considerations in mind, I will now turn to Ross Walker, who will describe our proposal for reform in greater detail.

Mr. Ross Walker, Chairman, Legal Liability Task Force, Canadian Institute of Chartered Accountants: I should like to do three things today. First, I will outline briefly the auditing profession's proposal for liability reform. Second, I will briefly address the question of limited liability partnerships. Finally, I will summarize the contents of the overall submission that I understand was delivered to you earlier this morning.

Before I start, I would like to repeat the comment that we have been greatly influenced by the deliberations of your committee, the reports issued by it, and discussions with members of our profession, particularly those who have had discussions with some of the members of your committee.

As Mr. Broadhurst has already noted, in our opinion, the public interest would be better served by a liability regime that can distinguish between sophisticated and unsophisticated investors.

Après avoir passé en revue les nombreux témoignages qu'a recueillis le comité, rencontré le personnel du comité et certains de ses membres, nous avons modifié notre proposition afin de tenir compte des questions d'intérêt public qui avaient été soulevées.

Au moment d'examiner les comptes rendus des réunions de Londres, nous nous sommes arrêtés sur un échange qui a eu lieu entre le président du comité et M. Wodehouse, de la Solicitors Indemnity Mutual Insurance Association. Cet échange, qui portait sur la distinction qui doit être faite entre les investisseurs avertis et les investisseurs non avertis ou naïfs, nous a aidés à porter notre attention sur la façon dont ce concept pourrait être intégré au projet de réforme.

Le président du comité avait mis l'accent sur l'importance de faire une distinction entre l'investisseur naïf, qui est moins en mesure d'assumer les risques, et l'investisseur averti qui, comme on peut s'y attendre, est capable de bien évaluer les risques que présente un investissement.

Comme l'indique le document de travail, une telle distinction entre les deux catégories d'investisseurs s'impose.

Les témoignages recueillis à Londres et les questions de principe décrites dans le document de travail nous ont amenés à la conclusion suivante: le Canada doit, dans l'intérêt public, favoriser un régime de responsabilité qui établit une distinction entre les investisseurs avertis et les investisseurs non avertis dans les poursuites liées à des informations financières inexactes.

Cette démarche nous permettrait d'atteindre un autre objectif exposé dans le rapport provisoire de décembre 1996 du comité: soit que toute solution au problème s'inspire des réformes entreprises par les principaux partenaires commerciaux du Canada, y compris, bien entendu, les États-Unis.

Cela dit, je vais maintenant céder la parole à Ross Walker, qui va vous décrire notre proposition plus en détail.

M. Ross Walker, président, groupe de travail sur la responsabilité légale, Institut canadien des comptables agréés: J'aimerais faire trois choses aujourd'hui. D'abord, vous décrire brièvement la proposition de réforme des vérificateurs. Ensuite, vous parler brièvement des sociétés à responsabilité limitée. Enfin, résumer le contenu du mémoire qui vous a été remis plus tôt ce matin.

Avant de commencer, je tiens à préciser que nous avons été grandement influencés par vos travaux, vos rapports et les discussions que nous avons eues avec les membres de notre profession, surtout ceux qui ont eu l'occasion de rencontrer des membres du comité.

Comme M. Broadhurst l'a déjà indiqué, nous sommes d'avis que l'adoption d'un régime de responsabilité qui prévoit une distinction entre les investisseurs avertis et les investisseurs non avertis irait dans le sens de l'intérêt public.

Of course, the primary question is: How can this best be achieved? At first blush, one might consider that a distinction should be based on the level of loss incurred. However, upon closer examination, we believe that this would not be an appropriate method. The amount of the financial loss incurred is not an accurate way to distinguish between classes of investors. It is simply not the best way to measure an individual's ability to assess and manage risk associated with granting credit or investing. If we were to pick an arbitrary amount, say a \$20,000 loss, and then apply this test to all, including very wealthy individuals, it would lead you to believe that they were unsophisticated individuals, which would hardly be the case.

We believe that a test based on the level of loss incurred would be misleading and would not serve the public interest. Rather, we believe that an appropriate way of making a distinction between sophisticated and unsophisticated investors is a net-worth test. We believe this is a reasonable method and it is already in use in Canada.

We are proposing the adoption of a made-in-Canada, modified, proportionate-liability regime that uses a net-worth test. Under our proposal, we submit that a net-worth test of \$100,000 be used. This would be calculated exclusive of equity in a principal residence, home furnishings and automobiles. Sophisticated investors would be those whose net worth is \$100,000 or more, and their claims would be addressed under a regime of proportionate liability.

Unsophisticated investors would be those that meet the following criteria: First, they would have a net worth under \$100,000, and, second, they would have lost more than 10 per cent of their net worth because one or more of the defendants is insolvent or otherwise unavailable. Such investors would continue to be subject to the provisions of joint and several liability.

We believe that this constitutes a reasonable proposal, meets the public interest, and is in keeping with reforms undertaken by our major trading partner.

It is reasonable because it balances fairness for the unsophisticated investor against the need for fairness for auditors and the need to maintain a high-quality audit function. I will elaborate on this proposal later when I take you through our submission.

I would like to address briefly the perception that LLPs, or limited liability partnerships, are all that is needed to solve the liability problem for auditors. Before elaborating, we feel it is important to note the following: Liability that is internal at the partnership level is distinct from liability among co-defendants. Limited liability partnerships would address the former — liability at the partnership level. They would not have any effect on liability between co-defendants where joint and several liability comes into play.

Bien entendu, la première question qu'il convient de se poser est la suivante: par quel moyen pouvons-nous arriver à ce résultat? D'abord, on pourrait poser comme principe que la distinction devrait être fonction de l'importance du préjudice financier subi. Or, à la réflexion, ce moyen n'est pas approprié. L'importance du préjudice financier subi ne permet pas de faire la distinction entre les catégories d'investisseurs, de déterminer si une personne est en mesure de bien évaluer et de gérer les risques de crédit ou d'investissement. Si nous choisissons un montant quelconque, disons une perte de 20 000 \$, et appliquions ce critère à tous les investisseurs, y compris ceux qui sont très bien nantis, nous serions alors portés à conclure qu'aucune de ces personnes n'est un investisseur averti, ce qui ne serait absolument pas le cas.

L'importance du préjudice financier subi est un critère peu fiable qui ne va pas dans le sens de l'intérêt public. Nous croyons plutôt que l'utilisation d'un critère de valeur nette serait un moyen plus approprié de distinguer l'investisseur averti de l'investisseur non averti. Il s'agit-là d'une formule raisonnable qui est déjà utilisée au Canada.

Nous proposons l'adoption d'un régime modifié de responsabilité proportionnelle, un régime qui répond à nos besoins et qui utilise comme critère la valeur nette. Nous suggérons qu'un critère de valeur nette de 100 000 \$ soit appliqué, et que la valeur nette de la résidence principale, de l'ameublement et des voitures automobiles ne soit pas prise en compte dans le calcul de la valeur du patrimoine. Les personnes dont la valeur nette du patrimoine est d'au moins 100 000 \$ seraient considérées comme des investisseurs avertis. Leurs demandes seraient soumises au régime de la responsabilité proportionnelle.

Les investisseurs non avertis seraient définis comme des personnes dont la valeur nette du patrimoine serait inférieure à 100 000 \$, et qui auraient subi un préjudice équivalent à plus de 10 p. 100 de cette valeur nette parce que l'un ou plusieurs des défendeurs sont insolvables ou introuvables. Ces investisseurs continueraient d'être protégés par le régime de la responsabilité solidaire.

Cette solution est raisonnable, sert l'intérêt public et cadre avec les réformes entreprises par nos principaux partenaires commerciaux.

Elle est raisonnable parce qu'elle permet d'atteindre un juste équilibre entre le besoin de protéger les investisseurs non avertis, le besoin de protéger les vérificateurs, et le besoin d'assurer une fonction de vérification de grande qualité. Je vous donnerai d'autres précisions à ce sujet plus loin dans l'exposé.

J'aimerais vous parler brièvement des sociétés à responsabilité limitée. Certains pensent que la création de telles sociétés serait suffisante pour résoudre le problème auquel font face les vérificateurs en matière de responsabilité. Avant d'aller plus loin, je tiens à rappeler qu'il y a une différence entre la responsabilité au sein même d'une société, et la responsabilité entre codéfendeurs. Dans le cas des sociétés à responsabilité limitée, on parle de responsabilité au sein même de la société. Dans le cas de la responsabilité entre codéfendeurs, on parle plutôt de responsabilité solidaire.

To elaborate, LLPs protect only the personal assets of a partner not involved with a claim — not the assets of a firm or the assets, including the personal assets, of the partners found responsible for the damages.

LLPs would not affect the size of awards assessed. They would not have any impact on the cost or availability of professional liability insurance.

We submit that LLPs would not deal with the inherent unfairness in the joint and several liability rule.

The profession's proposal for modified proportionate liability is not directly linked to the need for LLPs. That LLPs deal with a separate problem is abundantly clear from the U.K. and the U.S. evidence.

I would now like to highlight and summarize the contents of the submission which was prepared for you and delivered to you today.

First, there is an executive summary. It is found on the first two pages. Naturally, it summarizes our submission in a way that is relatively easy to read. It tells you at a glance what is included in our proposal.

Moving on, the introduction begins on page 3. That provides you with background information on how our dialogue on this issue began with government and how it has progressed through this committee and the House of Commons finance committee. You already are familiar with this background and it requires no further elaboration from me.

On page 4, we refer to the limited scope of the reform that we are proposing. It outlines the exact scope of our proposal. We are suggesting that a modified, proportionate liability replace joint and several liability in a limited and targeted area; that is in relation to actions involving the issuance of defective financial information by a CBCA corporation or federal financial institution.

I would add that we believe that this narrow scope is justified, no evidence having been presented to support the need for a wider application of reform.

There is one other important thing to note about the scope of our proposal. The principle of modified proportionate liability would apply to all defendants involved in claims related to the issuance of defective financial information, not just to the auditors.

From page 5 to page 8 of the document, there is reference to fairness. It outlines the foundation of the profession's proposal — that being fairness.

Before going any further, I want to emphasize that the profession is not looking for guarantees against judgments or protection from bankruptcy or avoidance of our responsibilities. We believe that we should pay for our mistakes and, if our share of the responsibility results in the bankruptcy of an accounting firm, we accept this. However, we do not believe that it is fair to hold us financially responsible for the mistakes of others — in effect, to put the entire onus on the auditors.

Il convient de signaler que les sociétés à responsabilité limitée protègent uniquement les biens personnels des associés non visés dans une poursuite. Elles ne protègent pas les actifs de la société elle-même ni les biens personnels des associés visés dans une poursuite.

Elles n'auraient aucune incidence sur l'importance des dommages-intérêts accordés, ni sur le coût ou la disponibilité de l'assurance responsabilité professionnelle.

Elles ne contribueraient aucunement à remédier à l'injustice inhérente de la règle de la responsabilité solidaire.

Le régime de responsabilité proportionnelle modifiée proposé par notre groupe ne repose pas sur la création de sociétés à responsabilité limitée. Il s'agit-là d'une question distincte, comme on a pu le voir au Royaume-Uni et aux États-Unis.

J'aimerais maintenant vous parler du contenu du mémoire que nous avons préparé pour le comité.

Il y a d'abord le sommaire, aux pages 1 à 3, qui résume assez bien l'exposé ainsi que les grandes lignes de notre proposition.

À la page 4, il y a l'introduction, où nous expliquons comment nous avons amorcé notre dialogue avec le gouvernement fédéral, pour ensuite le poursuivre avec votre comité et le comité des finances de la Chambre des communes. Vous connaissez déjà tous ces détails. Inutile de les répéter.

À la page 5, nous discutons de la portée limitée de la réforme. Nous proposons que le régime de responsabilité proportionnelle modifiée remplace la responsabilité solidaire dans les poursuites qui visent la publication d'informations financières inexactes par une société régie par la LCSA ou par une institution financière fédérale.

Nous sommes d'avis que la réforme devrait avoir une portée limitée, le besoin d'une réforme plus vaste n'ayant pas été démontré.

Il y a un autre point qu'il convient de souligner. Le principe de la responsabilité proportionnelle modifiée s'appliquerait à tous les défendeurs dans les poursuites portant sur la publication d'informations financières inexactes, et pas seulement aux vérificateurs.

Aux pages 6 à 9, nous abordons la question de la justice, qui sert de fondement à notre proposition.

Avant d'aller plus loin, je tiens à préciser que la profession comptable ne cherche pas à se prémunir contre des jugements ou contre les risques de faillite. Nous reconnaissons que nous devrions payer pour nos erreurs. De plus, si notre part de responsabilité conduit un cabinet à la faillite, nous acceptons cette situation. En revanche, il est injuste de nous tenir financièrement responsables des erreurs commises par d'autres — en fait, de faire porter la totalité du fardeau aux vérificateurs.

At the same time, we note that there are concerns about protecting the unsophisticated investor who might not be aware of the risks associated with the world of business and finance.

These two issues, we believe, should be taken into consideration in weighing the options for liability reform. It is with these considerations in mind and in the interest of fairness that we have modified our original proposal to address the concerns related to the unsophisticated investor. I will elaborate on this proposal later.

Commentary on the existing limits on liability can be found on pages 8 to 10. This makes reference to recent court cases involving auditor liability and summarizes the effect of these cases on the profession. It is important to note that these decisions do not resolve or reduce the auditor liability problem created by joint and several liability, and they do not dispel the need for liability reform.

On pages 10 and 11, there is discussion on the interplay between professional standards and liability. We quote from Ian Govey of the Australian Treasury in highlighting an important point: Even if proportionate liability were in place, the potential for being held responsible for multi-million dollar damages would exist and would act as a powerful incentive to adhere to professional standards. We note that the prospect for disciplinary action, which can extend to expulsion from membership, is an added incentive to engage in proper professional conduct.

On pages 11 to 13, we get into the effect of joint and several liability on the continuation of high quality audit function. This section summarizes the effects of joint and several liability on the auditing profession. These effects are recognized in the unanimous decision of the Supreme Court of Canada in the *Hercules* case.

As our submission states, nowhere is the effect of joint and several liability more readily apparent than with respect to professional liability insurance. Adequate commercial liability insurance to cover the risks facing the auditing firms is virtually non-existent today. That fact was confirmed in testimony in the hearings of your subcommittee's fact-finding meeting in London.

On pages 13 through 17, we talk about major trading partners. We summarize the status with respect to liability reforms undertaken by Canada's major trading partners. I will not elaborate on this section in detail other than to say that we included it to summarize liability reforms that are taking place in a number of different jurisdictions currently.

On page 17, we highlight our modified proportionate liability preferred option for reform. I draw your attention to the passage part way through the first paragraph on that page:

Par ailleurs, nous savons qu'il est important de protéger les investisseurs non avertis qui ne sont pas nécessairement au courant des risques inhérents au monde des affaires et de la finance.

Ces deux considérations devraient être prises en compte au moment d'évaluer les mesures de réforme. C'est en raison de celles-ci, et par souci d'équité, que nous avons modifié notre proposition originale. J'y reviendrai plus tard.

Nous expliquons, aux pages 9 à 12, quelles sont les limites actuelles de la responsabilité. Nous faisons état de jugements récents portant sur la responsabilité des vérificateurs, et résumons les incidences de ces décisions sur la profession. Il est important de signaler que ces décisions ne règlent pas le problème créé par la responsabilité solidaire, et ne limitent pas la responsabilité des vérificateurs. Elles ne font pas non plus disparaître le besoin de réformer le régime de responsabilité.

Il est question aux pages 12 et 13 de l'interaction qui existe entre les normes professionnelles et la responsabilité. Nous citons les observations qu'a formulées Ian Govey, du ministère du Trésor de l'Australie: même si un régime de responsabilité proportionnelle était en place, l'éventualité d'une condamnation en dommages-intérêts de plusieurs millions de dollars demeurerait une puissante incitation à se conformer aux normes professionnelles. L'imposition de mesures disciplinaires, qui pourraient aller jusqu'à l'expulsion de la profession, constitue un autre moyen d'inciter les membres de la profession à respecter les normes professionnelles.

Nous décrivons, aux pages 13 à 15, l'incidence de la responsabilité solidaire sur le maintien de la qualité des services de vérification. Cette partie résume les conséquences de la responsabilité solidaire sur les vérificateurs, conséquences qui ont été confirmées à l'unanimité par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Hercules*.

Comme l'indique notre mémoire, c'est au chapitre de la responsabilité et du coût de l'assurance responsabilité professionnelle que se manifestent de façon plus nette les conséquences de la responsabilité solidaire. Il n'existe pas d'assurance responsabilité professionnelle qui permette de couvrir adéquatement les risques auxquels sont exposés les vérificateurs. Ce fait a été confirmé par les témoins qui ont comparu devant le sous-comité, à Londres.

Aux pages 15 à 19, nous résumons les réformes qu'ont entreprises les principaux partenaires commerciaux du Canada. Je n'ai pas l'intention de vous en exposer les détails. Nous avons tout simplement ajouté cette partie pour décrire les réformes qui ont cours dans d'autres pays.

À la page 19, nous mettons l'accent sur notre mesure de réforme de premier choix, la responsabilité proportionnelle modifiée. J'attire votre attention sur le passage au milieu du premier paragraphe de cette page:

We continue to support a proportionate liability regime, but recognize that a legitimate question has been raised before this committee with respect to whether such a regime should make a distinction between sophisticated and unsophisticated investors.

We recognize that the concept of shielding investors from risk, particularly small investors, is embodied in the Canada Deposit Insurance Corporation plan which provides some protection for depositors. We accept that there is a need to protect unsophisticated investors in designing a proportionate liability regime. We have concluded that it is both fair and in the public's interest to build protection for unsophisticated investors into our proposal for reform.

This brings us to the essence of our proposal. We therefore ask that this committee endorse a concept of proportionate liability in all claims involving defective financial information, other than claims brought by individual unsophisticated plaintiffs.

This would mean that a regime of full proportionate liability would be put in place for such claims, modified so that any claim brought by an unsophisticated individual plaintiff would be subject to the application of joint and several liability if, by reason of the insolvency or unavailability of a defendant, that plaintiff suffers a loss of more than a prescribed percentage of his or her net worth.

This brings us to the discussion of the appropriate mechanism for drawing a distinction between sophisticated and unsophisticated investors. We would suggest that a net worth test be applied as follows: Claims by an individual plaintiff whose net worth is under \$100,000 and who loses more than 10 per cent of his or her net worth because of insolvency or unavailability of the one of the defendants would be subject to the continued provisions of joint and several liability. The net worth would be determined exclusive of equity in principal residence, home furnishings and automobiles. We believe that this is both a reasonable and relatively easily applied approach.

As to the appropriateness of the net worth test, we have found examples of this net worth approach in Policy Statement 11.4 of the Ontario Securities Commission, which deals with participation in commodity pool programs. This policy statement indicates the following: In order to determine the suitability of a participant in a commodity pool program — a risky venture — a net worth test of \$75,000 must be met. This net worth calculation is determined exclusive of the home, home furnishings and automobiles.

In the United States, the Private Securities Litigation Reform Act of 1995 uses a similar method to distinguish between sophisticated and unsophisticated investors. We noted that, in that legislation, the net worth test is set at \$200,000. However, we also noted that the calculation used to determine the net worth includes the value of home, home furnishings and automobiles.

Nous continuons de favoriser un régime de responsabilité proportionnelle, mais reconnaissons qu'une question légitime a été soulevée devant le comité, celle de savoir si, dans le cadre d'un tel régime, il faut faire la distinction entre les investisseurs avertis et non avertis.

Nous reconnaissons que le concept de mettre les investisseurs à l'abri du risque, les petits investisseurs en particulier, est inclus dans le plan de la Société d'assurance-dépôts du Canada qui prévoit la protection des déposants. Nous acceptons le fait que dans la conception d'un régime de responsabilité proportionnelle, il faille protéger les investisseurs non avertis. Nous en avons conclu qu'il est juste et qu'il va dans le sens de l'intérêt public de prévoir la protection des investisseurs non avertis dans notre proposition de réforme.

Cela nous amène à l'essentiel de notre proposition. Nous demandons donc au comité de donner son aval au concept de la responsabilité proportionnelle en ce qui concerne toutes les demandes liées à des informations financières inexactes, à l'exception des demandes portées devant les tribunaux par des personnes physiques non avertis.

Il s'ensuivrait donc qu'un régime de responsabilité proportionnelle intégrale serait établi pour ces demandes, mais qu'il serait modifié de manière à ce qu'une demande présentée par une personne physique non avertie soit soumise à l'application de la règle de la responsabilité solidaire si, en raison de l'insolvabilité ou de l'introuvable d'un défendeur, le demandeur subit un préjudice supérieur à un pourcentage prescrit de sa valeur nette.

Cela nous amène à la discussion d'une méthode appropriée pour faire la distinction entre les deux catégories d'investisseurs. Nous suggérons qu'un critère de valeur nette soit appliqué comme suit: les demandes d'une personne physique dont la valeur nette du patrimoine est inférieure à 100 000 \$ et qui subit un préjudice équivalent à 10 p. 100 de cette valeur nette en raison de l'insolvabilité ou de l'introuvable d'un ou de plusieurs défendeurs, sont protégées par la responsabilité solidaire. La valeur nette de la résidence principale, de l'ameublement et des voitures automobiles ne serait pas prise en compte dans le calcul de la valeur nette du patrimoine. Nous pensons qu'il s'agit d'une approche raisonnable et relativement facile à appliquer.

Pour ce qui est du caractère approprié du critère de la valeur nette, nous avons trouvé des exemples d'une telle approche dans l'instruction générale 11.4 de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario qui traite de la participation à des programmes de pool de matières premières. Cette instruction générale indique ce qui suit: pour déterminer la pertinence d'une participation à un programme de pool de matières premières — entreprise comportant des risques élevés — la somme de 75 000 \$ doit servir de critère de valeur nette. Ce calcul exclut la résidence principale, l'ameublement et les automobiles.

Aux États-Unis, la Private Securities Litigation Reform Act de 1995 adopte une méthode semblable pour faire la distinction entre investisseurs avertis et non avertis. Nous avons remarqué que, dans cette loi, le critère de la valeur nette est établi à 200 000 \$. Toutefois, nous avons également remarqué que la valeur nette de la résidence principale, de l'ameublement et des voitures

We believe that our approach is a more straightforward one, one that would make it relatively easy to make a distinction between the two classes of investors, thereby providing protection for unsophisticated investors.

Moving on to page 18, reference is made to wide support for reform. This section outlines the written support which exists for proportionate liability. These letters were all written in support of full proportionate liability — not the modification that we are proposing today — and they are an accurate measure of the support for liability reform which exists in Canada.

In particular, I would draw your attention to the endorsement we have received from the Consumers' Association of Canada. This association would not have any objection to proportionate liability being adopted within the context of claims involving defective financial information.

I would add that we are not aware of any real opposition to our proposal. As is evidenced from the letters of support we received, people realize that reform is needed and warranted in the nature of fairness.

Before I turn back to Mr. Rayner for concluding remarks, I would mention that we have included in an appendix the analysis of other approaches for reform as outlined in our options and discussion paper. I will not go into detail at this point but we would be happy to answer any questions that you may have related to it.

Mr. Rayner: Honourable senators, to conclude, we would reiterate that this is one of the most important issues facing the auditing profession today. This committee, through its process of holding extensive hearings and issuing its reports, has raised a number of important public policy considerations. We believe our proposal for modified proportionate liability addresses these considerations. We believe that a made-in-Canada modified proportionate liability regime would provide a mechanism for protecting the unsophisticated investor. We believe that our proposal strikes an appropriate balance by addressing the public policy considerations in a way that is fair to both plaintiffs and to the auditing profession.

In the end, what is the profession seeking to achieve in putting forward this proposal? First, we are seeking fairness — a liability regime which holds auditors responsible but only for their actions. Second, we are seeking equity. Any liability regime must balance the need for a high-quality audit function against the need to protect unsophisticated investors. We believe that our proposal for modified proportionate liability is a fair and equitable solution.

We respectfully request that your committee recommend that our proposed regime of modified proportionate liability be

automobiles est prise en compte dans le calcul de la valeur nette du patrimoine.

Nous estimons que notre approche est plus directe et permettrait de faire relativement plus facilement la distinction entre les deux catégories d'investisseurs, assurant ainsi la protection des investisseurs non avertis.

À la page 20, nous faisons mention des nombreux appuis en faveur de la réforme. Cette partie indique les organisations qui l'appuient. Ces lettres sont toutes en faveur de la responsabilité proportionnelle intégrale — non la modification que nous proposons aujourd'hui — et elles sont une mesure précise des appuis en faveur de la réforme en matière de responsabilité au Canada.

J'aimerais en particulier attirer votre attention sur l'appui que nous avons reçu de l'Association des consommateurs du Canada. Cette association a indiqué qu'elle ne s'opposerait pas à l'adoption du principe de la responsabilité proportionnelle dans le contexte de demandes relatives à des informations financières inexactes.

Je dois ajouter que nous ne pensons pas qu'il y ait d'opposition réelle à notre proposition. Ainsi que le démontrent les lettres d'appui que nous avons reçues, les gens se rendent compte que la réforme est justifiée et nécessaire pour des raisons d'équité.

Avant de céder la parole à M. Rayner pour nos conclusions, j'aimerais indiquer que nous avons inclus en annexe une analyse d'autres approches en vue de la réforme telle que décrite dans notre document de travail sur les options. Je ne vais pas m'y attarder en détail pour l'instant, mais nous nous ferons un plaisir de répondre à toute question que vous aimeriez poser à ce sujet.

M. Rayner: Honorables sénateurs, nous aimerions répéter, pour conclure, qu'il s'agit de l'une des questions les plus importantes auxquelles la profession de vérification se trouve confrontée aujourd'hui. Votre comité a soulevé plusieurs questions importantes de politique dans le cadre de ses audiences et de ses rapports. Nous estimons que notre proposition de responsabilité proportionnelle modifiée répond à ces questions. Nous pensons qu'un régime de responsabilité proportionnelle modifiée, «fabriqué au Canada», permettrait de protéger l'investisseur non averti. Nous estimons que notre proposition permet d'atteindre un équilibre en réglant les questions de politique d'une manière qui est juste tant pour les demandeurs que pour la profession de vérificateur.

Que recherche en fin de compte la profession de vérificateur? Premièrement, elle recherche la justice — c'est-à-dire un régime de responsabilité en vertu duquel elle ne serait tenue responsable que de ses propres actions. Deuxièmement, elle recherche l'équité. Tout régime de responsabilité doit permettre d'atteindre un équilibre entre le besoin d'une fonction de vérification de grande qualité et le besoin de protéger les investisseurs non avertis. Nous estimons que notre proposition en vue d'un régime de responsabilité proportionnelle modifiée est une solution juste et équitable.

Nous demandons respectueusement au comité de recommander que le régime de responsabilité proportionnelle modifiée que nous

incorporated into the Canada Business Corporations Act and financial institutions legislation.

The Chairman: I would remind senators in asking questions that, while our focus this morning is on the issues of accountants, as they have said in their opening brief and as we discussed previously, we are dealing with the issue of joint and several liability for all classes of professions. There was never any intention either in the brief or on the part of the committee to have one set of rules apply to one profession and not to others. While our questions this morning relate to accountants, we are also dealing with engineers, architects, and lawyers.

Senator Angus: Welcome back, gentlemen. I personally, and on behalf of all of us, congratulate you on your excellent presentation this morning. We are also pleased that you have followed our deliberations since first appearing before us. We appreciate your saying that your deliberations have been influenced by our own findings. Your proposed solution is creative, and I am interested in hearing more about it.

I also congratulate you, Mr. Broadhurst. You spoke of divine intervention, and I wondered if that was not an intervention to help you escape from the monopolies?

We have seen many developments in your profession, including the pending mega-mergers which would reduce the "big six" to the "mega four," and I wonder to what extent this mitigates or increases the concerns you expressed to us earlier.

Do you, in principle, have any objection to our supporting the same kind of relief or analogous relief for the legal profession, for notaries and doctors, and so forth?

Mr. Rayner: No.

Senator Angus: Do you believe that other professions have a reasonable argument based on fairness and equity?

Mr. Rayner: If I recall the discussion that you had with the representatives of the Canadian Bar Association at your hearings last year, you heard a strong indication that, within the legal profession, there was a need to have similar relief from the joint and several regime. I also believe that the professional engineers indicated that they, too, would like to have a proportionate liability regime.

Senator Angus: Do you feel there is some merit in their arguments?

Mr. Rayner: Yes, we do.

Senator Angus: Your proposed solution is narrowly focussed to the financial information prepared as contemplated in the present Canada Business Corporations Act. Obviously you are talking about an amendment to that legislation which does not in any way deal with lawyers or other professionals. Was that on purpose, and why are you not seeking a much wider relief?

proposons soit incorporé dans la Loi canadienne sur les sociétés par actions et dans la législation régissant les institutions financières.

Le président: J'aimerais rappeler aux sénateurs qui vont poser des questions que, même si nous mettons l'accent ce matin sur la profession de comptable, comme nos témoins l'ont dit dans leur introduction et comme nous en avons débattu plus tôt, nous traitons de la question de la responsabilité solidaire pour toutes les catégories de professions. Les rédacteurs du mémoire, tout comme les membres du comité, n'ont jamais eu l'intention d'établir une série de règles pour une profession à l'exclusion des autres. Alors que les questions que nous posons ce matin portent sur les comptables, nous traitons également des ingénieurs, des architectes et des avocats.

Le sénateur Angus: Nous sommes heureux de vous revoir, messieurs. En mon nom personnel et au nom de tous les autres, je vous félicite pour votre excellent exposé de ce matin. Nous sommes également heureux de voir que vous suivez nos délibérations depuis votre première comparution devant nous. Nous sommes heureux d'apprendre que nos conclusions ont influé sur vos délibérations. La solution que vous proposez est créative, et j'aimerais en savoir un peu plus.

Je vous félicite également, monsieur Broadhurst. Vous avez parlé de l'intervention divine et je me suis demandé si elle ne vous avait pas aidé à éviter les monopolies?

Nous avons été témoins des changements qui se sont produits dans votre profession, y compris les regroupements d'envergure en suspens qui ramèneraient le nombre des grandes banques de six à quatre; je me demande dans quelle mesure cela atténue ou accroît les inquiétudes dont vous nous avez fait part un peu plus tôt.

Vous opposez-vous en principe à ce que nous soyons en faveur de l'application d'un principe du même genre pour le barreau, pour les notaires et les médecins, et cetera?

M. Rayner: Non.

Pensez-vous que d'autres professions présentent un argument raisonnable fondé sur la justice et l'équité?

M. Rayner: Si je me souviens bien de la discussion que vous avez eue avec les représentants de l'Association du Barreau canadien lors de vos audiences de l'année dernière, il est apparu très clairement qu'au sein du barreau, il fallait prévoir un principe semblable en matière de responsabilité. Je crois également que les ingénieurs ont indiqué qu'eux aussi aimeraient avoir un régime de responsabilité proportionnelle.

Le sénateur Angus: Pensez-vous que leurs arguments sont fondés?

M. Rayner: Certainement.

Le sénateur Angus: La solution que vous proposez porte essentiellement sur l'information financière préparée telle que prévue dans l'actuelle Loi canadienne sur les sociétés par actions. De toute évidence, vous parlez d'une modification à cette loi qui ne vise en aucun cas les avocats ou d'autres professionnels. Est-ce intentionnel et pourquoi ne demandez-vous pas une application plus généralisée de votre principe?

Mr. Rayner: To the extent that lawyers and other professionals are involved in a legal case involving defective financial information, they would enjoy the same protection that we are proposing for the auditors who might be involved in such claims.

The profession has suggested a relatively narrow window, basing it around defective financial information, to resolve the real crisis. The lawsuits and the claims and the settlements occurring in the United States and in Canada and around the world relate to business failures where there has been an allegation of defective financial information. That is the crisis, and that is where the real problem exists. We felt it would be wise to propose a solution that would be as easy as possible to implement in our legal system.

Senator Angus: I understand that. It is creative and would go a long way to satisfying your particular profession. The issue of defective financial information, by definition, would be the result of negligent or poor work by your profession, whereas the malpractice or professional negligence by other professions might deal with other things. It might deal with, in the case of a tax lawyer, a bad interpretation of a tax statute which might lead to huge claims. Some of the literature I have read with a view to this morning's discussion indicates that claims against lawyers are approaching the same level as yours.

Our concern, too, is for fairness and equity, as you have underlined. It has been submitted to us that if we find a solution to your particular problem of professional negligence, we should, in fairness, find one for other professions.

Mr. Broadhurst: The dissemination of financial information is a little broader than the work of accountants. In any situation, other professions could be involved. You can have lawyers; you can have people doing appraisals; you can have insurance people. There is a range of people in the capital-markets context of financial information. We feel that anyone involved in that way should be covered.

It may be that joint and several liability adversely affects the medical profession. We are not making an appeal or a pitch or anything like that for the medical profession. We do not know whether there is any evidence related to the medical profession regarding a problem created by joint and several liability. There may well be. What we simply know is that there is evidence in our profession related to the dissemination of financial information and that this is causing a problem.

Associations of architects and engineers appeared before you a year ago. They did not indicate in answer to your questions that they had any problems with insurance; however, they still wanted to be covered by the joint and several liability proposals.

It seems to us that if acts governing those professions were to be amended, then you are really dealing with a study to find out what the public interests and the public risks are. We do not

M. Rayner: Dans la mesure où des avocats et d'autres professionnels faisaient l'objet d'une action en justice à propos d'informations financières inexactes, ils jouiraient de la même protection que celle nous proposons pour les vérificateurs qui pourraient se trouver en pareille situation.

La profession s'est essentiellement concentrée sur les informations financières inexactes, pour résoudre le véritable problème. Les poursuites, les demandes et les règlements qui se produisent aux États-Unis, au Canada et dans le monde entier, visent des entreprises en faillite qui sont présumées avoir diffusé des informations financières inexactes. C'est là le véritable problème. Nous avons pensé proposer une solution dont l'application dans notre système juridique serait la plus facile possible.

Le sénateur Angus: Je le comprends. Votre solution est créative et permettrait certainement de régler les problèmes à la satisfaction de votre profession. Les informations financières inexactes sont, par définition, le résultat de négligence ou de faute professionnelle de votre profession, tandis que dans le cas d'autres professions, cette négligence ou cette faute professionnelle pourrait représenter autre chose. Elle pourrait représenter, dans le cas d'un fiscaliste, une mauvaise interprétation d'un règlement de l'impôt susceptible d'entraîner d'énormes réclamations. D'après les lectures que j'ai faites en vue de la discussion de ce matin, les réclamations faites contre les avocats sont presque aussi importantes que les vôtres.

Comme vous l'avez souligné, nous nous préoccupons également de la justice et de l'équité. On nous a dit que si nous trouvons une solution à votre problème particulier de négligence professionnelle, nous devrions, en toute justice, en trouver une pour les autres professions.

M. Broadhurst: La diffusion des informations financières dépasse le cadre de la fonction de comptable. Elle peut exister dans d'autres professions. Il peut s'agir d'avocats, d'experts-estimateurs, d'assureurs. Il y a tout l'éventail des professions des marchés financiers. Selon nous, toutes ces professions devraient être protégées.

Il se peut que la responsabilité solidaire nuise à la profession médicale. Nous ne lançons pas un appel en faveur de la profession médicale. Nous ne savons pas s'il a été prouvé que la responsabilité solidaire pose un problème à la profession médicale. Cela pourrait bien être le cas. Tout ce que nous savons, c'est qu'il a été prouvé que dans notre profession il se pose un problème au sujet de la diffusion des informations financières.

Des associations d'architectes et d'ingénieurs ont comparu devant vous il y a un an. Leurs représentants ne vous ont pas dit en réponse à vos questions qu'ils avaient des problèmes d'assurance; toutefois, ils souhaitaient quand même que les propositions relatives à la responsabilité solidaire s'appliquent à eux.

Il nous semble que si les lois régissant ces professions devaient être modifiées, il faudrait alors faire une étude pour déterminer l'intérêt public et les risques que cela représenterait pour lui. Nous

believe that that study should hold us up this particular matter, if you are convinced there is a problem in this matter.

The application is to all professionals in any way involved with financial information being disseminated. We know there could be problems with municipalities, for example, and they have made that known to their provincial governments. We see that as a separate part of the issue which does not need to be addressed at the same time that as the dissemination of information issue is addressed. You are a long way along the road in this particular issue of dissemination of financial information.

Senator Angus: Mr. Broadhurst, I agree fully with what you said, and I thank you for that clarification. While this case is accurate and appropriate for the accounting profession, it leaves us with a dilemma. As a professional myself, and I am sure you can sense this, I am sympathetic to updating our laws to deal with a situation which has really only become endemic in recent years with globalization, mega cross-border transactions and the kinds of things that you say affect the big six but not necessarily the small local practitioners in your profession. Is that not so?

Mr. Broadhurst: There has been some evidence that these small local practitioners in our profession have access to insurance and are not, at the present moment, saying that they are at risk because of this issue. Obviously, they are exposed to joint and several liability. There is an insurance association related to the CICA which provides, I believe, up to \$10 million of insurance. It is accessible to all of them. We are not aware that they view this as their problem at the moment.

Senator Angus: That has been the evidence thus far. It is the same in the legal profession where the smaller firms, which deal with the everyday legal problems of society, do not have a problem. However, it is the big law firms who, like the big six, find it really hard to get insurance. In fact, it is impossible, as you say.

Mr. Broadhurst: When a problem has been identified — and we have tried to do that to your satisfaction — and there is a possibility of addressing that problem, we should not have to wait for the resolution of all similar problems which may exist but which have not yet been brought to your attention. If we were to do that, we would never get anything done in this area because you would have to cover the whole range of possibilities, and I cannot imagine what they all are.

Therefore, we are appealing for a decision, a recommendation, in this area which we are addressing.

Senator Angus: We hear you. It is an excellent approach and very creative. In my view, the narrow focus gives it an added appeal. I will not question you on the specific proposal. Many of my colleagues here will have questions in that regard.

ne croyons pas que cette étude devrait retarder le règlement de cette question en particulier, si vous êtes convaincus qu'il y a un problème.

Cette solution est proposée pour tous les professionnels qui, d'une façon ou d'une autre, doivent, dans le cadre de leur profession, diffuser des informations financières. Nous savons que cela pourrait causer des problèmes aux municipalités, par exemple, et elles l'ont d'ailleurs indiqué à leur gouvernement provincial. Il s'agit pour nous d'un élément distinct de la question qu'il n'est pas nécessaire de régler en même temps que la question de la diffusion de l'information. Vous avez déjà fait beaucoup de chemin à propos de la question de la diffusion des informations financières.

Le sénateur Angus: Monsieur Broadhurst, je suis entièrement d'accord avec ce que vous dites et je vous remercie de cet éclaircissement. Alors que cet argument est précis et pertinent pour la profession de comptable, nous sommes devant un dilemme. En tant que professionnel moi-même, et je suis sûr que vous pouvez le comprendre, je serais en faveur de la mise à jour de nos lois pour régler une situation qui devient endémique ces dernières années, dans le contexte de la globalisation, des mégatransactions transfrontalières et d'autres facteurs, qui selon vous, touchent les six grandes banques, mais pas nécessairement les petits comptables locaux, n'est-ce pas?

M. Broadhurst: On sait que ces petits comptables locaux ont accès à de l'assurance et ne sont pas, pour l'instant, en train de dire qu'ils courent un risque à ce sujet. De toute évidence, ils sont assujettis à la responsabilité solidaire. Il existe une association d'assureurs reliée à l'ICCA qui offre, si je me souviens bien, une assurance jusqu'à concurrence de 10 millions de dollars. Cette assurance leur est accessible. Nous ne pensons pas que les petits comptables considèrent que cela pose un problème pour l'instant.

Le sénateur Angus: C'est ce qui a été prouvé jusqu'à présent. C'est la même chose au sein du barreau où les petites études qui s'occupent des problèmes juridiques quotidiens de la société n'ont pas ce problème. Par contre, ce sont les grandes sociétés d'avocats qui, à l'instar des six grandes banques, trouvent qu'il est vraiment difficile de trouver de l'assurance. En fait, c'est impossible, comme vous le dites.

M. Broadhurst: Lorsqu'un problème est identifié — et nous avons essayé de le faire à votre convenance — et qu'il existe une possibilité de le régler, nous ne devrions pas attendre la résolution de tous les problèmes semblables qui pourraient exister, mais qui n'ont pas encore été portés à votre attention. Si on procédait de la sorte, on n'arriverait jamais à rien dans ce dossier, car il faudrait alors examiner toute la gamme des possibilités et je ne peux pas imaginer ce qu'elles peuvent représenter.

Par conséquent, nous demandons instamment une décision, une recommandation, dans ce secteur que nous examinons.

Le sénateur Angus: C'est entendu. Votre approche est excellente et très créative. À mon avis, elle est d'autant plus intéressante qu'elle se concentre sur un point particulier. Je ne vais pas vous poser de questions sur la proposition en question, car beaucoup de mes collègues vont s'en charger.

I would like to digress into an area that is new since you were here last; that is the latest litigation, the recent jurisprudence, not only involving the *Hercules* case but some interesting cases in other jurisdictions. I will come back to *Hercules* in a moment.

I am interested in the issue raised in some recent cases about which I know you gentlemen are aware; that is to say, whether accountants, performing the function of auditors, are officers of the client. I am concerned about the legal ramifications. Indeed, does the directors' and officers' insurance then apply? This was discussed at some length in recent issues.

I was thinking of the recent decision in *Mutual Reinsurance Co. Ltd. v. Peat Marwick Mitchell & Co.* There was an interesting discussion in the courts concerning the issue of whether or not auditors are officers. Do you have any comments on that matter?

I think you would agree that our staff has done a superb job in preparing a compendium of methods we may use to address these problems. We all agree there is a problem.

Mr. Walker: I am not particularly familiar with the case to which you refer, senator. However, I do know that officers' and directors' insurance is hard to come by. It is expensive and not sufficient to cover the claims that have been made against auditors. I find it hard to imagine that an auditor would be considered to be an officer of a corporation. I think there is quite a different role for officers and auditors.

Having said that, even if they were to have some additional insurance provided through the directors' and officers' cover, that would not in any way solve the problem.

I would defer to Mr. Broadhurst with regard to the recent legal cases. One observation I would make, senator, regards your comment that this issue arises because of the globalization of business. You are right in one respect; it is the globalization of litigation to a large degree. In fact, many of the large cases in Canada involve domestic organizations, and they are primarily Canadian matters. It is not relative to foreign operations and the complications arising out of globalization.

We must understand that there is a problem in Canada, and Canada alone is being impacted from abroad, perhaps, but not because of the international operations of these organizations.

Mr. Broadhurst: Senator, the only cases we have been following closely are the ones set out in your options paper. Those are the two most directly applicable cases, that is, *Hercules* in the Supreme Court of Canada, and *Kripps* in the B.C. Supreme Court. They seem to impact on the issue here. We were trying to say that they deal with the issue of duty of care.

J'aimerais faire une digression et parler d'un point survenu depuis votre dernière comparution; il s'agit du dernier litige, de la plus récente décision rendue non seulement à propos de l'affaire *Hercules*, mais à propos d'autres cas intéressants relevant d'autres compétences. Je vais revenir à l'affaire *Hercules* dans un instant.

C'est la question soulevée dans certaines de ces affaires récentes, dont vous avez certainement entendu parler, messieurs, qui m'intéresse: est-ce que les comptables, qui remplissent des fonctions de vérification, sont des dirigeants du client. Je m'inquiète des ramifications juridiques. En fait, l'assurance des administrateurs et des dirigeants s'applique-t-elle? Cela a récemment fait l'objet de débats approfondis.

Je pense à la récente décision rendue au sujet de l'affaire *Mutual Reinsurance Co. Ltd. v. Peat Marwick Mitchell & Co.* Les tribunaux ont été le théâtre d'un débat intéressant visant à déterminer si les vérificateurs sont des dirigeants ou non. Avez-vous des observations à faire à cet égard?

Je pense que vous conviendrez que notre personnel a préparé un excellent compendium de méthodes que nous pourrions adopter pour régler ces problèmes. Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il y a un problème.

M. Walker: Je ne connais pas vraiment l'affaire dont vous faites mention, monsieur le sénateur. Toutefois, je sais que l'assurance des administrateurs et des dirigeants est difficile à obtenir. Elle est coûteuse et ne couvre pas les réclamations faites contre les vérificateurs. Il m'est difficile d'imaginer qu'un vérificateur pourrait être considéré comme un dirigeant d'une société. Je crois que le rôle des dirigeants n'est pas le même que celui des vérificateurs.

Cela étant dit, même s'ils pouvaient avoir une assurance supplémentaire par l'entremise de la couverture des administrateurs et des dirigeants, cela ne résoudrait nullement le problème.

Je vais céder la parole à M. Broadhurst au sujet des récentes affaires juridiques. J'aimerais toutefois faire une observation, monsieur le sénateur, au sujet de la globalisation qui, selon vous, est à l'origine du problème. Vous avez en partie raison; nous assistons dans une large mesure à une globalisation des litiges. Cependant, la majorité des affaires importantes au Canada visent des organisations nationales; il s'agit donc essentiellement d'affaires canadiennes. Elles ne sont pas reliées à des opérations étrangères ni aux complications découlant de la globalisation.

Il faut comprendre qu'il existe un problème au Canada, que le Canada est peut-être le seul à subir des influences extérieures, mais que ce n'est pas à cause des opérations internationales de ces organismes.

M. Broadhurst: Sénateur, les seules affaires que nous avons suivies de près sont celles que décrit votre document sur les options. Les deux sont les plus directement applicables, soit l'affaire *Hercules* entendue par la Cour suprême du Canada et l'affaire *Kripps*, jugée par la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Elles semblent avoir des répercussions sur ce dossier. Nous essayions de dire qu'elles ont un rapport avec le devoir de diligence.

In fact, the *Kripps* case is somewhat different from some earlier testimony heard by this committee. The earlier testimony implied that as long as you followed generally accepted accounting principles and generally accepted auditing standards, then you were okay. In rendering the decision in *Kripps*, the judge said that that may not be going far enough; that you need another test on top of that which might be a reasonable standard or a reasonableness test. He said that once you move off the benchmarks of generally accepted standards, then you are into almost a no-man's land.

The *Kripps* case is disturbing for that reason. It moves the boundaries and you are not quite sure to where it moves the boundaries. When you are within generally accepted principles, you know the boundaries.

Senator Angus: I do not want to belabour this too much. However, I consider that the result of the Supreme Court of Canada in the *Hercules* case was a very significant victory for you. In fact, I was highly impressed by the way your association managed itself in that litigation. Indeed, I believe you had an official position before the court to bring the issues into focus for the court very much as you have done for us here.

As I understood it, in listening to the plaintiff's lawyer say after hearing the court decision that he felt he had been run over by a truck, the real crisis was over and it would be much harder to pin fault on professionals in your field. That is because the old principles in *Anns v. Merton Borough Council*, unlike in the U.K. case of *Caparo* that you discussed with us, were brought into focus. They are now reciting *Hercules* in the U.K. courts.

I was told there was great rejoicing in your profession and that at least now the chances of your being hung have been cleared up in the Supreme Court decision. I would like to have your comment, please. I may have it wrong.

Mr. Rayner: Our view is that the *Hercules* decision is very good. We were obviously pleased with the Supreme Court's decision. However, it did not change the fundamental liability regime we work under. It simply reaffirmed and clarified the tests the courts have been applying for a good many years. In that sense, it helped people understand the rules of the game in terms of an auditor's duty of care. However, it did nothing to change the duty of care or to reduce the liability of auditors. We still, despite the clarification of the law, face the same types of claims that existed before that judgment was rendered.

Senator Stewart: Please excuse the naiveté of my question. I plead that I am not familiar with the structure of major corporations.

Are we talking about a situation where a partnership or a corporation engages the services of a firm of auditors, or are we talking about auditors who are actually employees of that partnership or corporation?

En fait, l'affaire *Kripps* diffère quelque peu de certains témoignages entendus plus tôt par votre comité. Les témoignages antérieurs laissaient entendre qu'à condition de respecter les normes de vérification et les principes comptables généralement reconnus, on ne courait pas de risque. Dans l'arrêt *Kripps*, le juge a déclaré que ce n'est pas peut-être pas assez, qu'il faut prévoir un critère supplémentaire, par exemple un contrôle de vraisemblance ou test de cohérence. Selon lui, dès que l'on sort du sentier des normes couramment admises, on se retrouve dans une espèce de zone grise.

C'est pourquoi l'affaire *Kripps* dérange. Elle change les limites à ne pas dépasser, mais on n'est pas très sûr d'où se trouvent les nouvelles limites. Quand on respecte les principes généralement admis, on sait où se trouve la limite.

Le sénateur Angus: Je ne voudrais pas trop m'attarder à cette question. Cependant, j'estime que la décision rendue par la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Hercules*, a représenté une très importante victoire pour vous. En fait, j'ai été fort impressionné par la façon dont s'est comportée votre association dans ce litige. Vous avez officiellement pris l'engagement devant le juge de faire ressortir les enjeux, tout comme vous l'avez fait pour nous.

Si j'ai bien compris ce qu'a dit l'avocat de la partie plaignante, une fois informé de la décision de la Cour, il estimait qu'on s'était servi d'une enclume pour écraser une mouche, que la véritable crise était passée et qu'il serait beaucoup plus difficile de faire reconnaître des professionnels de votre domaine coupables d'une faute. C'est vrai parce que, contrairement à l'affaire britannique *Caparo* dont vous nous avez parlé, on a fait prendre conscience des vieux principes énoncés dans *Anns v. Merton Borough Council*. L'arrêt *Hercules* est maintenant cité comme précédent dans les salles d'audience du Royaume-Uni.

On m'a dit que les membres de votre profession s'étaient beaucoup réjouis de cette décision et qu'au moins maintenant, la Cour suprême avait, par sa décision, écarté la possibilité que vous soyez condamné. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, s'il vous plaît. J'ai peut-être mal compris.

M. Rayner: À notre avis, l'arrêt *Hercules* est une excellente nouvelle. Manifestement, la décision de la Cour suprême nous a fait plaisir. Toutefois, elle n'a rien changé au régime de responsabilité auquel nous sommes soumis. Elle a simplement réaffirmé et précisé les critères utilisés par les tribunaux depuis de nombreuses années. En ce sens, elle a contribué à éclaircir les règles du jeu en ce qui concerne le devoir de diligence du vérificateur. Toutefois, elle n'a modifié en rien le devoir de diligence ni réduit la responsabilité des vérificateurs. En dépit des précisions apportées, nous continuons de faire face aux mêmes genres de réclamations qui étaient faites avant qu'elle ne rende son jugement.

Le sénateur Stewart: Vous voudrez bien excuser la naïveté de ma question. À ma décharge, je souligne que je ne m'y connais pas beaucoup en structure de grandes sociétés.

Parle-t-on ici d'une société qui engage les services d'un cabinet de vérificateurs ou de vérificateurs qui sont en réalité les employés de la société?

Mr. Walker: We are talking only about the former. We are not talking about employees. We are talking only about the auditors, not the employees who happen to be chartered accountants or their internal auditors in an organization. We are referring to the involvement with effective financial information that has been released and on which someone has relied.

Mr. Rayner: Essentially, it is the liability among co-defendants in a legal case as opposed to the relationship amongst partners.

Senator Stewart: The first answer is very helpful.

Senator Meighen: The liability applies only to the partners of the auditing firm; is that correct?

Mr. Rayner: Yes.

Senator Angus: You made a comment or two about limited liability partnerships. There is clearly an enlightened view coming from our various legislators, not only in Canada but elsewhere, which is welcomed by all professions. You clearly pointed out how that does not help you in this crisis. However, would it be fair to understand that you are not against limited liability partnerships?

Mr. Walker: We are enthusiastic about them. They will be helpful because they will protect a partner's personal assets, the partner who was not involved in the event that brought the claim forward.

The one area that will help somewhat in the joint and several issue is that lawyers for plaintiffs use the threat of going to a partner's personal assets as one of the bargaining chips in getting settlements. The biggest single investment for most partners is their investment in their firm, and that is at stake all the time. If the firm goes down, they have lost a lot.

There is a consideration here, but at least their RRSP and their home will not be swept in. They still have a lot at stake

There is no question that lawyers for plaintiffs have threatened that they will go right through the partnership into a partner's personal assets. The partners get nervous, and they are forced to settle sooner rather than go to court and risk the calamitous claim that may come out of the court.

Senator Angus: Does the same apply to the right to incorporate a professional firm, a law firm or an accounting office?

Mr. Broadhurst: First, we considered the structure of practice carefully between corporations and limited liability partnerships. One of the reasons we opted for limited liability partnerships in our discussions with government officials — and now we are now talking about the provincial level because that is where the thrust is found on that issue — is that such partnerships are tax neutral.

M. Walker: Il est question de firmes de vérificateurs indépendantes. Il n'est pas question d'employés. Nous parlons uniquement des vérificateurs, non pas des employés qui occupent un poste de comptable agréé ou de vérificateur interne dans un organisme. Nous parlons de la part de la faute attribuable au vérificateur lorsque des renseignements d'ordre financier ont été rendus publics et que quelqu'un s'y est fié.

M. Rayner: Il est question essentiellement de la part de responsabilité qui revient à chaque codéfendeur dans un procès, par opposition à la relation entre les partenaires.

Le sénateur Stewart: La première réponse est très utile.

Le sénateur Meighen: La responsabilité ne s'applique qu'aux associés d'un cabinet de vérification, n'est-ce pas?

M. Rayner: Oui.

Le sénateur Angus: Vous avez fait une ou deux observations au sujet des sociétés à responsabilité limitée. Manifestement, nos législateurs, et pas seulement ceux du Canada, donnent un appui conscient qui est bien accueilli par toutes les professions. Vous avez clairement souligné comment cela ne vous aide pas durant l'actuelle crise. Cependant, serait-il juste de croire que vous n'êtes pas contre les sociétés à responsabilité limitée?

M. Walker: Nous sommes effectivement très enthousiastes. Ces formes de partenariat seront utiles parce qu'elles protégeront les biens personnels du partenaire, de celui qui n'a pas pris part au fait qui a donné naissance à la réclamation.

Le seul point qui aidera quelque peu dans la question de la responsabilité solidaire, c'est que les avocats de la partie plaignante menacent de s'en prendre aux biens personnels d'un partenaire pour négocier un règlement à l'amiable. Le plus important investissement que font la plupart des partenaires est leur investissement dans la société, et cet investissement est toujours en jeu. Si le cabinet disparaît, les partenaires perdent beaucoup d'argent.

C'est un point dont il faut tenir compte, mais au moins leur Régime enregistré d'épargne-retraite et leur maison n'y passeront pas. Ils s'exposent tout de même à perdre un très gros investissement.

Des avocats représentant les parties plaignantes ont certes menacé de tout prendre, y compris les biens personnels du partenaire. Le partenaire s'énervait et il se voit forcé de régler à l'amiable plutôt que d'aller devant les tribunaux et s'exposer à pire encore.

Le sénateur Angus: Est-ce la même chose pour le droit de se constituer en bureau de spécialistes, en étude d'avocats ou en cabinet d'experts-comptables?

M. Broadhurst: Je vous répondrai tout d'abord que nous avons étudié de près les différences dans la pratique entre les sociétés et les sociétés à responsabilité limitée. L'une des raisons pour lesquelles nous avons opté pour la responsabilité limitée lors de nos rencontres avec de hauts fonctionnaires du gouvernement — je parle ici de fonctionnaires provinciaux parce que c'est de là que viennent les demandes de changement dans ce dossier —, c'est que pareilles sociétés sont neutres sur le plan fiscal.

There is a concern at the different levels of partnership as to whether incorporation has good or bad tax effects. When we were able to discuss the issue in a tax neutral atmosphere, it swept off the table one entire set of considerations.

Second, if you incorporate, you have a number of administrative issues within a partnership to deal with. It did not seem they were necessary to go through either from the point of view of interest or the partnership, so we moved to limited liability partnerships.

Limited liability partnerships are being sought after in the United Kingdom in parallel with reform of joint and several liability. Limited liability partnerships are now available in all but three states of the United States of America. If you deal with any American corporations and look at their audit reports, you will see them signed "so-and-so, LLP." You will see that on a lot of legal stationery from the United States.

Once again, the United States had limited liability partnerships but also saw the need for joint and several reform, or proportionate liability. They are two distinct things, and I think the evidence from those two jurisdictions would also bear that out.

Senator Angus: The bottom line is that, as propositions, we like things that limit our liability.

Mr. Broadhurst: Certainly. We are behind the thrust on limited liability partnerships, and it is well open.

Mr. Walker: But it is not in place yet.

Mr. Broadhurst: No. No place in Canada has limited liability partnerships. Several provincial legislatures are close to considering the issue.

Senator Kenny: The questions of my colleague Senator Stewart may have been naive, but they were artfully naive. My questions are genuinely naive.

You folks have come up with an interesting wrinkle. When you were arriving at it, you must have put up some figures against it. You must have costed it out somehow. You must have said, "This \$100,000 definition that we will put in for "unsophisticated" will really mean this in dollars."

You must have taken a series of cases and said: If this had been in place, here is the different outcome that would have affected us.

Can you tell the committee about those different outcomes? Give us some examples of the different outcomes had this rule been in place.

Mr. Walker: We have done quite a bit of work in considering this proposal, but we have not gone back and costed what the outcome of a particular case would have been because so many of the cases have been settlements rather than court cases. There are judgments in some cases, but the vast majority of the serious cases

La question de savoir si la constitution en bureau de spécialistes est avantageuse ou nuisible sur le plan fiscal préoccupe les différentes catégories d'association. Quand nous avons pu discuter de la question dans un contexte neutre sur le plan fiscal, une foule de préoccupations ont disparu.

De plus, si vous vous constituez en société, il vous faut régler un certain nombre de questions administratives. Il ne semblait pas nécessaire de s'y arrêter. Nous sommes passés à la question des sociétés à responsabilité limitée.

Les sociétés à responsabilité limitée sont très courues au Royaume-Uni étant donné la réforme de la responsabilité solidaire. On peut maintenant se constituer en société à responsabilité limitée partout aux États-Unis, sauf dans trois États. Si vous traitez avec des sociétés américaines et que vous examinez les rapports des vérificateurs, vous constaterez qu'ils sont signés: «Untel S.A.R.L.». Vous verrez cette abréviation sur beaucoup de correspondance juridique en provenance des États-Unis.

À nouveau, les États-Unis permettaient déjà la constitution en sociétés à responsabilité limitée, mais ils estimaient aussi essentiel de remplacer le principe de la responsabilité solidaire par celui de la responsabilité proportionnelle. Ce sont deux choses différentes, comme en témoigne la situation dans ces deux juridictions.

Le sénateur Angus: Ce qu'il faut en retenir, c'est que, en tant que proposition, nous préférons ce qui limite notre responsabilité.

M. Broadhurst: Effectivement. Nous militons en faveur des sociétés à responsabilité limitée etc..

M. Walker: Cependant, le principe n'est pas mis en oeuvre encore.

M. Broadhurst: Non. Il n'existe pas au Canada de sociétés à responsabilité limitée. Plusieurs assemblées législatives provinciales s'apprêtent à examiner la question.

Le sénateur Kenny: Les questions de mon collègue, le sénateur Stewart, étaient peut-être naïves à première vue, mais elles ne l'étaient que superficiellement. Les miennes le sont vraiment.

Vous avez accouché d'une nouvelle idée intéressante. Pendant que vous la mettiez au point, vous avez dû réunir des données à son sujet. Vous avez dû en établir le coût. Vous avez dû vous dire: «Ce seuil de 100 000 \$ qui permet de définir les investisseurs non avertis se traduira en réalité par tant de dollars».

Vous avez dû étudier une foule de cas et vous dire: «Si cela avait été en vigueur, voici comment nous aurions été touchés».

Pouvez-vous décrire au comité les autres scénarios? Pourriez-vous nous donner des exemples des résultats qui auraient été différents, si cette règle avait été en place?

M. Walker: L'étude de cette proposition a exigé beaucoup de travail, mais nous n'avons pas tenté d'établir le coût des différents résultats qu'aurait pu avoir un cas particulier parce que tant d'entre eux se sont réglés à l'amiable plutôt que d'être entendus par un juge. Parfois, des jugements ont été rendus, mais la vaste

end up being settled because of the threat of litigation. At the end of the day, reasonable people sit down and work it out.

Often the settlements are confidential, and we do not even know the amount of the settlement. That is partly because the feeling is if the marketplace knows that, it will become an additional target.

We have not made those calculations. We came at the issue from the point of view of the average Canadian who perhaps is not well versed in sophisticated matters. Except in class actions in the future, these people rarely come at us. It is the larger, sophisticated organizations that sometimes have little cause to go against the auditors because they did a lot of their own due diligence, but they know the auditors have insurance. The auditors have a reputation to preserve and they have deep pockets, and so they sue the auditors.

We said that if we exclude homes, automobiles and home furnishings, we are really talking about the investments of the average Canadian.

Many of those average Canadians will continue to be swept into the protection of joint and several liability, but wealthy individuals and corporations, those who have the wherewithal to make their judgments on risk and their investing decisions appropriately, will be covered under proportionate liability in the future.

Senator Kenny: I understood the points you made earlier. What I am really saying is I am uncomfortable when a group comes to me with a formula and says that they did not apply any numbers to it so they do not know how it will work out in real life.

I accept that, in many cases, that would be difficult for you to do. I understand that people can be blackmailed into settling; after all, if your house is at risk, you may bargain a little differently than if other things are at risk.

It is hard for me as a member of this committee to accept the formula you put forward, however reasonable it may seem on its face, without hearing from you as to how it would apply in a couple of cases and how the numbers would fall out. I do not know whether that is something you can do and provide the committee with at a later date. If you can, fine, but if you cannot, I will remain sceptical.

I move to my second point, which relates to your definitions of sophisticated and unsophisticated individuals. I understand your proposal using the figure of \$100,000, less the house, less the car, less dogs and cats and so on. However, that seems to be a rather arbitrary way of deciding who is sophisticated and who is not sophisticated. We all know people — perhaps our mothers or aunts — who have \$100,000 after the value of their houses and cars are deducted, yet they are certainly not sophisticated investors. Many of them do not have a clue about the intricacies of the market. This is a very rough-edged sword to be wielding. These are very arbitrary definitions. Is your proposal really the best you can come up with?

majorité des affaires graves ont été réglées à l'amiable, en raison de l'imminence d'une poursuite. Au bout du compte, les gens raisonnables négocient pour trouver une solution à l'amiable.

Souvent les règlements intervenus sont confidentiels, et nous ignorons même les montants en jeu. C'est dû, en partie, au fait que, si le marché venait à l'apprendre, le bureau qui a réglé à l'amiable deviendrait une cible de choix.

Nous n'avons pas fait ces calculs. Nous avons abordé la question du point de vue du Canadien moyen qui n'est peut-être pas très versé dans ces questions complexes. Sauf s'il y a un recours collectif, ces personnes nous poursuivent rarement. Ce sont les grands organismes avertis qui le font même s'ils ont parfois très peu de cause de poursuivre le vérificateur. Cependant, ils savent que celui-ci est assuré. Les vérificateurs ont une réputation à défendre et ils ont de l'assurance, ce qui en fait des proies de choix.

Selon nous, si la maison, l'automobile et le mobilier sont exclus, il est question en réalité de l'investissement du Canadien moyen.

Beaucoup de Canadiens moyens continueront d'être protégés par le principe de la responsabilité solidaire, mais de nombreuses personnes et sociétés riches qui ont les ressources nécessaires pour évaluer les risques et prendre leurs décisions d'investissement en conséquence seront touchées par la responsabilité proportionnelle.

Le sénateur Kenny: J'ai compris ce que vous avez dit plus tôt. Ce que moi je dis en réalité, c'est que je me sens mal à l'aise quand un groupe me présente une formule et affirme n'avoir pas cherché à en évaluer les effets, de sorte qu'il ignore ce qui se passera dans la réalité.

Je reconnais qu'il vous serait souvent difficile de le faire. Je comprends que l'on peut forcer certains à régler à l'amiable; après tout, si votre maison est en jeu, vous négociez peut-être différemment.

En tant que membre du comité, il m'est difficile d'accepter la formule que vous présentez, en dépit de son caractère très raisonnable, si vous ne me dites pas comment elle s'appliquerait dans certaines situations et quels seraient les montants en jeu. J'ignore si vous pouvez le faire et nous fournir les chiffres plus tard. Si vous le pouvez, fort bien, mais si vous ne pouvez pas le faire, je demeure sceptique.

Je passe à ma deuxième question, qui concerne vos définitions des investisseurs avertis et non avertis. Je comprends votre proposition fondée sur un seuil de 100 000 \$, moins la maison, moins l'automobile, moins le chien et le chat, et tout le reste. Toutefois, cette façon de décider qui est averti et qui ne l'est pas me semble plutôt arbitraire. Nous connaissons tous quelqu'un — notre mère ou notre tante peut-être — qui possède 100 000 \$ après déduction de la valeur de sa maison et de son automobile. Pourtant, cette personne n'est certes pas un investisseur averti. Beaucoup d'entre elles ignorent tout des subtilités du marché. La démarcation est difficile. Les définitions sont très arbitraires. Cette proposition est-elle vraiment la meilleure que vous puissiez faire?

Mr. Broadhurst: Senator, we did try to do research on this. As we mentioned in our paper, we found two examples where this type of test has been applied: in the Ontario securities legislation and in the U.S. act.

We went to the United States to try to find out how they arrived at their figure of \$200,000, and what we found is that even they had not been able to do the kind of calculation you are suggesting, which we would love to be able to do. They more or less tried to look at the issue of the average wealth of Americans, they had some statistics that are not available in Canada, and eventually, as a compromise, settled on \$200,000.

They do not yet know in the United States the results of that legislation. Since that act was passed in December of 1995, there have been no cases which have yet reached the stage of applying that test. Right after December of 1995, everyone transferred their cases to state courts and tried to find a way of getting at the defendants through some other legal mechanism.

There is now a bill before the federal legislators in Washington to try to ensure that these cases cannot be transferred to state courts, that they must be dealt with under this legislation. It will probably take at least another two years before a case under their act reaches the stage of using their test, which uses the figure of \$200,000.

We tried to find data in Canada regarding this, and we were not able to find any. There is no way to analyze cases because there are not any. The biggest single case in Canada was the one against the two western banks. That case ended with a settlement in the order of \$100 million, the details of which are sealed, but it is certainly apparent that the auditors paid the lion's share of that settlement. However, there are no big cases in Canada which have gone all the way through the courts. Each plaintiff in a class action would have to be analyzed in order to get to that kind of information.

Under those circumstances, we unfortunately will not be able to provide supplementary information regarding that figure. We felt that, in keeping with the policy of being close to, or somewhat like, our major trading partners, we should be conscious of, at the very least, the only other place we could find that has legislation with a similar provision, and that was in the U.S.

Senator Kenny: The last issue I want to address is a fundamental one that we have discussed around this table before. What about the people who will be left out and who will have no recourse to anyone, once the engineers, accountants, architects, and lawyers are taken care of?

We get back to the question: What is your signature worth? What does it mean when you sign the document and say, "These facts are so"? Who will take care of the people who have relied on this signature which has been put on this piece of paper once we have covered off all those professionals?

M. Broadhurst: Sénateur, nous avons essayé de faire de la recherche à ce sujet. Comme nous le mentionnons dans notre mémoire, nous avons relevé deux exemples de situations où ce genre de critère a été appliqué: dans la loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario et dans la loi des États-Unis.

Nous nous sommes rendus aux États-Unis pour essayer de comprendre comment ils en étaient arrivés au montant de 200 000 \$. Nous avons découvert que, même là-bas, on avait été incapable de faire le genre de calcul que vous proposez et que nous aimerions bien pouvoir faire. Ils ont ni plus ni moins essayé d'examiner la question sous l'angle de la richesse moyenne des Américains. Ils disposaient de données statistiques que nous n'avons pas au Canada et ont fini par s'entendre sur une formule de compromis, d'où le montant de 200 000 \$.

Aux États-Unis, ils ignorent toujours quel effet aura cette loi. Depuis que la loi a été adoptée en décembre 1995, les tribunaux n'ont pas encore eu à appliquer ce genre de critère. Tout de suite après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, tous les plaignants ont transféré leur cause devant des tribunaux d'État et ont essayé de trouver un autre moyen juridique d'obtenir des dommages-intérêts des défendeurs.

Les législateurs fédéraux étudient actuellement un projet de loi à Washington pour empêcher le transfert de ces causes aux tribunaux d'État, pour faire en sorte qu'elles soient jugées en vertu de la nouvelle loi. Il faudra probablement attendre encore deux ans au moins avant qu'une cause portée devant les tribunaux en vertu de leur loi n'atteigne le stade où serait appliqué le critère de 200 000 \$.

Nous avons essayé de réunir des données à ce sujet au Canada, mais nous n'y sommes pas parvenus. Il n'y a pas moyen d'analyser les situations parce qu'il n'existe pas de données. La cause la plus importante au Canada a été celle des deux banques de l'Ouest. Elle s'est soldée par un règlement à l'amiable oscillant aux alentours de 100 millions de dollars. Il est impossible d'avoir accès aux détails, mais, manifestement, ce sont les vérificateurs qui en ont surtout fait les frais. Toutefois, il n'y a pas eu de poursuites importantes à cet égard au Canada. Il faudrait analyser la situation de chaque partie plaignante dans un recours collectif pour obtenir ce genre de renseignements.

Dans les circonstances, nous ne pourrions malheureusement pas vous fournir un supplément d'information à ce sujet. Nous estimons que, conformément à la politique de rapprochement avec nos principaux partenaires commerciaux, il faudrait à tout le moins essayer de savoir quel effet avait une loi analogue dans le seul autre endroit où il en existe, soit aux États-Unis.

Le sénateur Kenny: La dernière question que je veux aborder est un point fondamental dont il a déjà été question à cette table. Qu'en est-il des laissés-pour-compte, de ceux qui n'auront pas de recours contre qui que ce soit, quand les ingénieurs, comptables, architectes et avocats se seront servis?

Nous en revenons toujours à la même question: que vaut votre signature? Quelle valeur a votre signature au bas d'un document qui atteste l'exactitude des renseignements? Qui dédommagera ceux qui se sont fiés à cette signature, une fois que tous les professionnels ont récupéré leurs pertes?

Mr. Walker: Senator, all I can say in response is that, if the accountants were deficient in their work, they are certainly prepared to pay for their portion of their liability.

What they are concerned about — and what has been a major concern to our insurance underwriters — is that when all the other co-defendants disappear, we become the deep pocket and all the blame falls on the auditors. In the interest of fairness, that should not continue.

As for the auditors, they know that if they are responsible for a large portion of the loss, they will have to pay that large portion, which may in some cases result in their bankruptcy. They will have to stand that test. However, they do not feel that others who were involved, and often much more involved, should be able to pass the onus of financial responsibility on to the auditors.

The Chairman: Mr. Broadhurst referred to the two western banks. For the record, he was referring to the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank, which collapsed in the late 1980s. This committee had extensive hearings into the cause of those collapses under the chairmanship of Senator Murray.

I have a supplementary to Senator Kenney's question. You described the \$100,000 as in part coming out of an Ontario Securities Commission rule. Their rule is actually \$75,000, as you pointed out. You also described \$100,000 as being parallel to the American \$200,000, but their figure includes an investor's home, and you have deleted that. Then you said that the \$200,000 U.S., including a home, was derived by taking an average. When I taught statistics, I used to talk about the individual who drowned while swimming across a river with an average depth of only three feet.

I raise that only to say that, in this particular case, I am not sure that an average is the right measure, for precisely the reason that Senator Kenney raised.

Am I correct in understanding that your big concern is with the huge settlements that you might face if people are able to demand hundreds of millions of dollars, and that you might have a greater sense of generosity toward the potential unsophisticated people to which Senator Kenney referred if, in fact, the committee were to decide that the \$100,000 figure is somewhat low, if one is to be insured, and that all unsophisticated investors, as the layperson would define unsophisticated, were included?

Mr. Walker: Mr. Chairman, I am not a mathematician, but I would think that the average would probably provide a higher number than the median. I do not know what would be the fair figure in the circumstances.

As I understand it, the amount was based on the net worth of Americans to determine what was a reasonable. The \$75,000 figure was put in place about 14 years ago and, with

M. Walker: Sénateur, tout ce que je puis répondre à cela, c'est que, si les comptables n'ont pas bien fait leur travail, ils sont certes disposés à assumer leur part de responsabilité.

Par contre, le fait que, quand tous les autres codéfendeurs disparaissent, ils deviennent le bouc émissaire et qu'on jette tout le blâme sur le vérificateur les préoccupent tout autant que les couseurs d'assurance. Par souci d'équité, il faudrait que cela cesse.

Quant aux vérificateurs, ils savent que, s'ils sont responsables d'une grande partie de la perte, ils devront assurer une grande partie du dédommagement, ce qui pourrait parfois les mettre en faillite. Il faudra qu'ils continuent de le faire. Cependant, ils n'estiment pas juste que d'autres qui ont participé à la faute, souvent beaucoup plus qu'eux, puissent leur refiler le fardeau de la responsabilité financière.

Le président: M. Broadhurst a fait allusion aux deux banques de l'Ouest. Je voudrais dire clairement qu'il s'agit de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque qui se sont effondrées à la fin des années 80. Ce comité, sous la présidence du sénateur Murray, s'est penché pendant un grand nombre de séances sur la cause de ces effondrements.

J'ai une question complémentaire à celle du sénateur Kenney. Vous avez dit que la somme de 100 000 \$ est tirée en partie d'une instruction générale de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Le critère de valeur du patrimoine est en réalité de 75 000 \$ comme vous l'avez signalé. Vous avez aussi décrit la somme de 100 000 \$ comme étant comparable aux 200 000 dollars américains qui incluent toutefois la résidence principale de l'investisseur alors que vous l'excluez. Vous avez ensuite dit qu'on était parvenu à 200 000 dollars américains, y compris une résidence, en faisant une moyenne. Lorsque j'ai enseigné la statistique, j'avais l'habitude de parler de la personne qui s'est noyée en traversant à la nage une rivière d'une profondeur moyenne de trois pieds seulement.

Je soulève ce point pour dire simplement que, dans ce cas particulier, je ne suis pas convaincu qu'une moyenne conviendra comme outil de mesure, précisément pour la raison soulevée par le sénateur Kenney.

Ai-je raison de croire que ce qui vous inquiète le plus c'est, d'une part, le spectre de règlements faramineux si les gens peuvent réclamer des centaines de millions de dollars et, d'autre part, l'idée que vous pourriez être un peu plus généreux à l'égard du demandeur potentiel non averti auquel a fait allusion le sénateur Kenney si, en fait, le comité devait décider que la somme de 100 000 \$ est un peu basse si quelqu'un doit être assuré et que tout les investisseurs non avertis, selon la définition qu'en donnerait le profane, étaient inclus?

M. Walker: Monsieur le président, je ne suis pas mathématicien, mais je pense que la moyenne serait probablement plus élevée que la médiane. Je ne sais pas quelle serait la somme indiquée dans les circonstances.

De la façon dont je comprends la chose, le montant a été fondé sur la valeur nette des Américains lorsqu'il s'est agi de déterminer ce qui était raisonnable. La somme de 75 000 \$ a été établie

inflation and changes, \$100,000 seemed to be a more realistic number today.

The Chairman: Would you comment on the second part of the question?

Mr. Broadhurst: We leave it in the hands of this committee to see if there is a way to determine a proper figure. We would accept a number that was deemed to cover the principle of the unsophisticated or naive investor. However, it should be in the context of our major trading partner. It does not have to be the same, obviously, but in the general ballpark because, with cross-border shopping in legal things, we would hate to become the ones that the international accounting interests would sue. There is a Canadian arm to most corporations, and they might try to domicile lawsuits. However, we are in your hands as to what is a fair number and we would accept what you decide as implementing the distinction that we have been discussing.

Senator Meighen: Presumably there are a great many unsophisticated investors whose net worth exceeds \$100,000, and vice versa. By using the term "unsophisticated investor", are you endeavouring to protect individuals who lose at least 10 per cent of their net worth, whether they are sophisticated or unsophisticated?

Mr. Walker: Not really. We are really trying to look after all the small investors who do not have the wherewithal to make the risk decisions on investments and who rely generally on the marketplace, including the involvement of the auditors.

Senator Meighen: Why would you conclude that someone whose net worth is under \$100,000 is, *ipso facto*, more unsophisticated than someone whose net worth is \$200,000? By that argument, the richer you are, the more sophisticated you are. Is that what flows from that?

Mr. Broadhurst: In London, one of your members described this as rough justice. I think that was a reasonable description of what we are trying to suggest. We will never reach a precise number that would catch every unsophisticated and sophisticated investor on the right side of the line. With any line you draw, there will be people on both sides who may not be in the right place.

Senator Meighen: I do not dispute that. I just suggest to you that perhaps the test should be the proportion of the net worth that is lost rather than the amount. What if someone's net worth is \$1 million and that individual loses \$999,000? That is pretty devastating.

Mr. Walker: I would think that most people with a net worth of \$1 million have advisors to help them with taking risks and making investments, allocating their assets between various classes of investments, et cetera. We are talking primarily of

comme critère il y a environ 14 ans et, compte tenu de l'inflation et des faits nouveaux, la somme de 100 000 \$ m'a semblé plus réaliste aujourd'hui.

Le président: Pourriez-vous commenter la deuxième partie de la question?

M. Broadhurst: Nous demandons à ce comité de voir s'il n'existe pas une façon de fixer un chiffre approprié. Nous accepterions une somme qui tiendrait compte de l'investisseur non averti ou naïf. Cependant, elle devrait être fixée en tenant compte des règles adoptées par notre principal partenaire commercial. Elle n'a pas à être la même évidemment, elle doit mais se situer aux alentours de celle qu'il aura fixée. En effet, étant donné le magasinage outre-frontières dont sont l'objet les services juridiques, nous ne voudrions surtout pas devenir la cible de poursuites par des sociétés comptables internationales. La plupart des sociétés ont une filiale canadienne et elles pourraient essayer d'intenter les poursuites au Canada. Cependant, nous nous en remettons à vous pour fixer un chiffre équitable et nous accepterions ce que vous déciderez pour ce qui est d'établir la distinction dont nous avons parlé.

Le sénateur Meighen: Je suppose qu'il y a beaucoup d'investisseurs non avertis dont la valeur nette dépasse 100 000 \$ et vice-versa. En utilisant l'expression «investisseur non averti», tentez-vous de protéger les personnes qui perdent au moins 10 p. 100 de leur valeur nette, qu'elles soient averties ou non averties?

M. Walker: Pas vraiment. Nous essayons vraiment de protéger les petits investisseurs qui ne disposent pas des ressources leur permettant de prendre, en matière d'investissements, des décisions impliquant un risque et qui se fient en général au marché, y compris la participation des vérificateurs.

Le sénateur Meighen: Pourquoi en viendriez-vous à la conclusion qu'une personne dont la valeur nette du patrimoine est inférieure à 100 000 \$ est, par le fait même, une personne davantage non avertie qu'une personne dont la valeur nette du patrimoine est de 200 000 \$? Cela signifierait que plus vous êtes riche, plus vous êtes averti. Est-ce que c'est ce qu'il faut en déduire?

M. Broadhurst: À Londres, l'un de vos membres a parlé de justice sommaire. Je crois qu'il s'agit d'une description raisonnable de ce que nous essayons de suggérer. Nous n'arriverons jamais à un chiffre précis qui placerait chaque investisseur non averti et averti du bon côté de la ligne. Peu importe la ligne que vous tirez, il y aura toujours de part et d'autre des gens qui ne seront peut-être pas à la place où ils devraient se trouver.

Le sénateur Meighen: Je ne conteste pas cela. Je vous dis simplement que le critère devrait peut-être être la proportion du revenu net perdu plutôt que le montant. Que se passe-t-il si la valeur nette du patrimoine d'une personne est d'un million de dollars et que ses pertes se chiffrent à 999 999 \$? C'est très lourd.

M. Walker: Je penserais que la plupart des gens dont la valeur nette du patrimoine est d'un million de dollars recourent à des conseillers pour les aider à prendre des risques et à investir, à diversifier leurs placements, et cetera. Nous parlons surtout des

invested assets, although it may not all be invested. However, I would think that anyone with over \$100,000 would have someone to rely on for help in making investment decisions. We conclude that people with less than that amount may be doing much of it on their own and relying on the basic system and the rules and laws in the country. Then they are shocked to find out that they perhaps should not have relied on that because there was a missing piece of information that was important to them.

As Mr. Broadhurst said, it is an arbitrary figure. We spent some time determining what we thought was reasonable. We truly believe that the \$100,000, excluding equity in homes, et cetera, will include a very high percentage of Canadians.

Mr. Rayner: At the risk of getting your mathematical chairman back into the act, I will just say that a Statistics Canada survey released about six months ago indicated that the average net worth of a Canadian household is \$80,000. That gives you some sense of the size of the ballpark.

Senator Tkachuk: You are talking mostly of investors rather than creditors.

Mr. Walker: Both.

Senator Tkachuk: I notice that you have mainly been talking about investment rather than creditors. Is that your bigger problem?

Mr. Walker: No. Lenders pose a major problem for us as well. A great many suits are initiated by banks which made loans and which maintain they relied primarily on financial statements that turned out to be defective. Our proposal includes any claim, whether it is by a creditor or an investor.

Senator Tkachuk: To me as an investor, an audit would seem almost like a third-party opinion on the particular financial situation of a company as a potential investment site for my money.

Mr. Walker: Indeed it is.

Senator Tkachuk: Surely you would not be in any trouble if there was no fault in what you did in the audit. There could be no legal claim against you if, three years down the road, my investment soured and the company went broke, providing that you had not made any mistakes.

Mr. Walker: I would like to think that was the case. However, even though auditors may believe that their examination was carried out in accordance with the standards and that the financial statements were prepared in accordance with the standards, that does not stop people from suing them. In many cases where the auditors truly believe they should fight a case to the end because they are right, they end up settling. One of the reasons for that is that your insurance company is spending so much money on your defence that at some stage they say that the only logical thing to do is to sit down and settle the case. They do not want to pay the

placements, même s'il se peut que tout ne soit pas investi. Cependant, je crois que toute personne dont la valeur nette du patrimoine est supérieure à 100 000 \$ fait appel à quelqu'un pour l'aider à prendre ses décisions en matière d'investissements. Nous en venons à la conclusion que les gens dont la valeur nette du patrimoine est inférieure à ce montant s'occupent peut-être d'une bonne partie de leurs affaires et se fient au système de même qu'aux règles et aux lois en vigueur. Ils sont ensuite choqués de constater qu'ils n'auraient peut-être pas dû le faire vu qu'il leur manquait un élément d'information important.

Comme l'a dit M. Broadhurst, c'est un chiffre arbitraire. Il nous a fallu un certain temps pour fixer un chiffre que nous avons jugé raisonnable. Nous croyons vraiment que la somme de 100 000 \$, à l'exclusion de la valeur nette de la résidence, et cetera, sert de critère pour un très fort pourcentage de Canadiens.

M. Rayner: Au risque de faire intervenir de nouveau votre président mathématicien, je me contenterai de dire que, d'après une étude de Statistique Canada publiée il y a environ six mois, la valeur nette moyenne du patrimoine d'un ménage canadien est de 80 000 \$. Cela vous donne une assez bonne idée de l'ordre de grandeur.

Le sénateur Tkachuk: Vous parlez surtout d'investisseurs plutôt que de créanciers.

M. Walker: Nous parlons des deux.

Le sénateur Tkachuk: Je remarque que vous avez surtout parlé d'investissements plutôt que de créanciers. Est-ce votre plus grand objet de préoccupation?

M. Walker: Non. Les prêteurs nous posent également un problème. Un grand nombre de poursuites sont intentées par des banques qui consentent des prêts et qui soutiennent qu'elles se sont surtout fiées à des états financiers qui se sont révélés inexacts. Notre proposition inclut n'importe quelle réclamation, qu'elle soit faite par un créancier ou un investisseur.

Le sénateur Tkachuk: En tant qu'investisseur, une vérification me semblerait presque comme l'opinion d'un tiers sur la situation financière particulière d'une société dans laquelle je songe investir.

M. Walker: Et c'est ce que c'est.

Le sénateur Tkachuk: Il est certain que vous n'auriez pas d'ennuis s'il n'y avait pas d'erreur dans la vérification que vous avez faite. Aucune poursuite judiciaire ne pourrait être intentée contre vous si, trois ans plus tard, mon investissement tournait mal et que la société déposait son bilan, à la condition que vous n'ayez commis aucune erreur.

M. Walker: J'aimerais penser que c'était le cas. Cependant, même si les vérificateurs peuvent croire que leurs travaux de vérification ont été effectués conformément aux normes et que les états financiers ont été préparés conformément aux normes, cela n'empêche pas les gens de les poursuivre en justice. Dans bien des cas où les vérificateurs sont fermement convaincus qu'ils devraient se battre jusqu'au bout parce qu'ils sont dans leur droit, ils finissent par régler à l'amiable. Il en est ainsi entre parce que votre compagnie d'assurance consacre tellement d'argent à votre défense qu'elle finit par affirmer que la seule chose logique à faire

huge legal bills that, as we all know, can sometimes run into millions of dollars.

Senator Tkachuk: But that is why you charge more money for an audit than for a financial statement. As a professional you have an obligation to the consumer, and the consumer is the person who may go to court and press a claim that what he or she relied on was the audit itself. You have discharged your professional responsibility as an auditor if you have provided a clear picture of what went on. Most investors will not rely on the promoter of the company or on the board of directors, because it is in their own self interest to get the investor's cash. They will look to the auditor and the audit for a professional statement upon which they as a potential investor can rely.

Mr. Walker: The primary responsibility for producing financial statements rests with the corporation and its officers and staff. The auditor provides additional insurance that the statement is presented fairly and in accordance with the standards.

If the auditor slipped up in his work and was deficient, the auditor ought to pay something to the investor or lender who lost money, and we accept that. However, with joint and several liability now, in a \$100 million claim for which the auditor was judged to be 10 per cent or 20 per cent responsible, if the officers and directors are bankrupt, unavailable, have left the country or whatever, all of that \$100 million liability can rest on the auditor. We say that in the interests of fairness, that is not reasonable. We will pay our share. If that share results in huge costs to the audit firm, or even bankruptcy of the audit firm, so be it. That is unfortunate but that is the reality of today's world.

However, we should not be responsible for the other participants, the underwriters, the officers and other advisors such as real estate appraisers who may have had an involvement in the financial information that was put out. For example, in western Canada the list of advisors may include engineers performing evaluations on reserves in oil companies. If the engineer does not have the kind of insurance that the auditor has, investors who have lost money will always attack the auditor because they see us as fair game.

Senator Tkachuk: You are fair game because, when you do an audit, it is to protect consumers and investors. They rely on the audit. You have more of a responsibility to provide fair and accurate information which the investors can rely on in the public market or perhaps in a private placement or in an offering through the securities commission of a particular province. What happens if they cannot rely on you?

Mr. Broadhurst: Senator, we accept the judgments of the courts on those issues.

Senator Tkachuk: I understand.

est de conclure un accord. Elle ne veut pas régler les factures fabuleuses qui, comme nous le savons tous, peuvent parfois se chiffrer dans les millions de dollars.

Le sénateur Tkachuk: Mais c'est la raison pour laquelle vous facturez plus cher une vérification qu'un état financier. En tant que professionnel vous contractez une obligation à l'égard du consommateur qui peut ensuite s'adresser aux tribunaux et déclarer qu'il s'est fié à la vérification elle-même. Vous vous êtes acquitté de votre responsabilité professionnelle en tant que vérificateur si vous avez décrit clairement la situation. La plupart des investisseurs ne s'en remettent pas au promoteur de la société ou au conseil d'administration parce qu'il y va de leur propre intérêt d'obtenir leur argent. Ils se tourneront vers le vérificateur et la vérification pour obtenir une évaluation professionnelle sur laquelle se fonder en tant qu'investisseurs potentiels.

M. Walker: C'est aux sociétés, à ses dirigeants et à leur personnel qu'incombe avant tout la responsabilité de produire les états financiers. Le vérificateur vient confirmer qu'ils traduisent adéquatement la réalité, conformément aux normes.

Si le vérificateur a mal fait son travail et a commis des erreurs, il devrait verser un montant à l'investisseur ou au prêteur qui a perdu de l'argent et nous acceptons cet état de fait. Cependant, avec la responsabilité solidaire à l'heure actuelle, dans le cas d'une réclamation de 100 millions pour laquelle la responsabilité du vérificateur a été reconnue à 10 ou 20 p. 100, si les dirigeants et les membres du conseil d'administration ont déclaré faillite, ne sont pas disponibles, ont quitté le pays ou que sais-je encore, il se peut que toute la responsabilité de ces 100 millions de dollars retombe sur le vérificateur. Nous disons que dans l'intérêt de la justice, ce n'est pas raisonnable. Nous paierons notre part. Si cela se traduit par des coûts fabuleux pour le cabinet de vérification, voire le dépôt de son bilan, qu'il en soit ainsi. C'est malheureux, mais c'est la réalité du monde actuel.

Cependant, nous ne devrions pas assumer la part de responsabilité des autres participants, des preneurs fermes, des dirigeants et d'autres conseillers comme les évaluateurs de biens mobiliers qui peuvent avoir été partie à l'information financière qui a été préparée. Par exemple, dans l'ouest du Canada, la liste des conseillers peut inclure les ingénieurs qui effectuent des évaluations sur les réserves des compagnies pétrolières. Si l'ingénieur n'a pas le même genre d'assurance que le vérificateur, les investisseurs qui ont perdu de l'argent s'attaqueront toujours au vérificateur parce qu'ils nous voient comme un gibier de bonne prise.

Le sénateur Tkachuk: Vous l'êtes, parce que la vérification que vous effectuez vise à protéger les consommateurs et les investisseurs qui s'en remettent à la vérification. Vous avez plus que la responsabilité de fournir des renseignements justes et précis sur lesquels peuvent se fier les investisseurs sur le marché public ou peut être pour un placement privé ou pour une émission effectuée par l'entremise de la commission des valeurs d'une province. Qu'arrive-t-il s'ils ne peuvent se fier à vous?

M. Broadhurst: Sénateur, nous acceptons les jugements rendus par les tribunaux à l'égard de ces questions.

Le sénateur Tkachuk: Je comprends.

Mr. Broadhurst: In other words, if there is a challenge from a plaintiff, the court will decide whether the auditor performed to the standard expected in the case involved. The court can judge whether the auditor is fully responsible or is only a marginal defendant.

There have been cases in the United States. One of the landmark cases was *Bily v. Arthur Young & Co.* in which the California Supreme Court concluded:

...an audit report is not a simple statement of verifiable fact that, like the weight of the load of beans... can be easily checked against uniform standards of indisputable accuracy. Rather, an audit report is a professional opinion based on numerous complex factors... the final product of a complex process involving discretion and judgment on the part of the auditor at every stage. Using different initial assumptions and approaches, different sampling techniques, and the wisdom of 20-20 hindsight, few... audits would be immune from criticism.

They were trying to recognize there that the audit was a professional exercise, not a measurable exercise on a scale of one to ten. Keep in mind, when you get to court on an audit opinion five years later, everyone in that court knows that that company went bankrupt. It is hard to dismiss that from your mind when you are making a decision about what the conditions may have been five years before and why the auditor did not recognize them.

The problem is one of professional judgment. There can be second-guessing — legitimate second-guessing — of professional judgment. That is why we say the courts must make the decision in the light of circumstances. Whatever they decide, that is our problem and we must deal with it.

Senator Tkachuk: Thank you. I have some questions on the issue of the sophisticated and unsophisticated investor. I am only asking these questions as it relates to investment because that is where you spend a lot of time.

If a company has sought and found a pool of investors, and if a lawsuit arises, are you saying that some will get to claim fully against that company and some will not?

Mr. Rayner: What we are saying, senator, is that presently everyone gets to claim fully against us. When damages are awarded, we would like to see the damages awarded on the basis of proportionate liability. We know there may be some investors in the field who are less sophisticated and who would be negatively impacted by the proportionate liability. We are saying we should try, in whatever regime comes out of your study, to recognize the fact that there are smaller fish in the investment pool who need some further protection. We are prepared to give it.

M. Broadhurst: Autrement dit, si nous sommes poursuivis par un demandeur, le tribunal doit déterminer si le vérificateur a effectué son travail conformément aux normes prévues dans ce cas particulier. Le tribunal peut décider si le vérificateur est entièrement responsable ou n'est qu'un défendeur négligeable.

Il y a eu des actions en justice aux États-Unis. Parmi celles qui ont fait jurisprudence se range celle de *Bily v. Arthur Young & Co.* dans laquelle la Cour suprême de la Californie en est venue à la conclusion suivante:

...un rapport de vérification n'est pas qu'un simple énoncé de faits vérifiables qui, comme le poids d'un chargement de flageolets... qui peut être facilement contrôlé par rapport à des normes uniformes d'une exactitude incontestable. Plus exactement, un rapport de vérification est une opinion personnelle fondée sur de nombreux facteurs complexes... le produit final d'un processus complexe faisant appel à la discrétion et au bon jugement du vérificateur à toutes les étapes. Du fait qu'elles recourent à différentes suppositions et approches initiales, à différentes techniques d'échantillonnage et à la sagesse rétrospective parfaite, peu de vérifications seraient à l'abri de la critique.

Les juges ont essayé de reconnaître là que la vérification était un exercice professionnel et non pas un exercice mesurable sur une échelle de un à dix. N'oubliez pas que si vous vous retrouvez devant un tribunal relativement à une opinion de vérification qui remonte à cinq ans, tout le monde sait que cette société a déposé son bilan. Il est difficile d'en faire abstraction lorsque vous prenez une décision au sujet des conditions qui ont pu prévaloir il y a cinq ans et de la raison pour laquelle le vérificateur n'en a pas tenu compte.

Il s'agit d'un problème de jugement professionnel. Il est possible de faire des conjectures — de faire des conjectures légitimes — sur un jugement professionnel. C'est la raison pour laquelle nous disons que les tribunaux doivent prendre la décision à la lumière des circonstances. Peu importe ce qu'ils décideront, c'est notre problème et nous devons le régler.

Le sénateur Tkachuk: Je vous remercie. J'ai quelques questions en ce qui a trait à l'investisseur averti et non averti. Je les pose seulement par rapport à l'investissement étant donné que vous y consacrez beaucoup de temps.

Si une société a cherché et trouvé un pool d'investisseurs, et si des poursuites sont intentées, dites-vous alors que certains d'entre eux finiront par réclamer le plein montant à cette société et d'autres non?

M. Rayner: Ce que nous voulons dire, sénateur, c'est qu'à l'heure actuelle tout le monde peut nous réclamer le plein montant. Lorsque des dommages-intérêts sont accordés, nous aimerions qu'ils le soient en fonction de la responsabilité proportionnelle. Nous savons qu'il peut se trouver, parmi ces investisseurs, des personnes moins bien averties qui seraient victimes de la responsabilité proportionnelle. Nous estimons qu'il faudrait, peu importe le régime qui sera retenu, reconnaître qu'il y a de plus petits investisseurs qui ont besoin d'une plus grande protection que nous sommes disposés à leur accorder.

We still feel that the proportionate liability is the right way to go, but we are trying to be pragmatic and recognize the concern about the smaller investor. How one defines a small investor or an unsophisticated investor is something that can be discussed. We indicated to Senator Kirby that we would be prepared to consider alternatives.

Mr. Walker: If the auditor is to take on all the risk of all the other participants, then we should probably be charging an insurance premium for taking on that risk, in addition to the charge for the audit services. Life is not like that. We charge for our audit services. We do not charge an insurance premium to guarantee that the financial statement is sound.

Senator Tkachuk: Because you do an audit, though, you do charge for more service than if you were not doing an audit.

Mr. Walker: Yes, we charge based on the time involved. More time is required to do an audit than a non-audit opinion. That audit opinion has greater assurance. We are saying that if the opinion is defective as a result of our mistakes, we will pay for them.

Senator Tkachuk: I want to go back to the issue of sophisticated and unsophisticated investors because, like others on this committee, I have a problem with that.

I understand your principle. I am trying to get at this: If there were five investors, three of which were, by your definition, unsophisticated, and two of which were sophisticated, and if the other participants were bankrupt, then not everyone would get equal compensation. Is that right? In other words, some would get more than others. The investor who has \$110,000 in net assets would recover less than the investor who has \$100,000 in net assets.

Mr. Walker: That is not unlike the way Canada Deposit Insurance Corporation insures deposits. They insure up to \$60,000. If I lose \$60,000, I get it all back. If you had invested \$100,000, you will still lose \$40,000. However, the feeling is that if you have that kind of money, you can get advice or you can spread your risks or whatever. This is a similar kind of concept to look after the very small, unsophisticated investor.

The two investors in your example who do not get full recovery would probably feel that is rough justice. Just because they have a bit more money, they will recover less. However, as Mr. Rayner said, we truly believe the fairest approach for everyone is to get away from joint and several and to go to proportionate liability. The argument is that there needs to be some additional protection for the unsophisticated investor. We say probably there should be some additional protection; we must find a cut-off point.

We can debate the \$100,000 and, as Mr. Broadhurst said, we will be interested in your ultimate conclusion on the fairness of that.

Nous continuons à penser que la responsabilité proportionnelle est la solution, mais nous essayons d'être pragmatiques et de reconnaître le problème que pose le plus petit investisseur. Quant à la définition à donner au petit investisseur ou à l'investisseur non averti, cela peut se discuter. Nous avons dit au sénateur Kirby que nous serions prêts à examiner d'autres solutions.

M. Walker: Si le vérificateur doit assumer la totalité du fardeau des autres participants, nous devrions peut-être alors faire payer, en sus des services de vérification, une prime d'assurance pour prendre ce risque. Mais telle n'est pas la vie. Nous facturons nos services de vérification mais nous ne faisons pas payer de prime d'assurance pour garantir l'exactitude de l'état financier.

Le sénateur Tkachuk: Du fait que vous faites une vérification, toutefois, vous exigez davantage pour ce service.

M. Walker: Oui, nous fixons les frais en fonction du temps que nous consacrons à la vérification. Il nous faut plus de temps pour donner une opinion de vérification qui donne une plus grande assurance. Nous estimons que si l'opinion contient des erreurs en raison de fautes que nous avons commises, nous en paierons le prix.

Le sénateur Tkachuk: Je veux revenir à la question des investisseurs avertis et non avertis parce que, comme d'autres au sein de ce comité, je me pose des questions.

Je comprends votre principe. Voici où j'essaie d'en venir. S'il y avait cinq investisseurs dont trois, d'après votre définition, étaient non avertis et deux avertis, et si les autres participants avaient déposé leur bilan, tout le monde n'obtiendrait pas la même compensation. Est-ce exact? Autrement dit, certains obtiendraient plus que d'autres. L'investisseur dont l'actif net est de 110 000 \$ obtiendrait moins que celui dont la valeur du patrimoine est de 100 000 \$.

M. Walker: Ce n'est pas différent de la façon dont la société d'assurance-dépôts du Canada assure les dépôts. Ils le font jusqu'à concurrence de 60 000 \$. Si je perds cet argent, je le récupère au complet. Si vous aviez investi 100 000 \$, vous perdriez malgré tout 40 000 \$. Cependant, l'idée est que si vous possédez cette somme, vous pouvez obtenir des conseils, répartir vos risques ou que sais-je encore. Il s'agit dans ce cas-ci d'un concept similaire qui vise à protéger le très petit investisseur non averti.

Les deux investisseurs de votre exemple qui n'obtiennent pas un remboursement complet auraient probablement l'impression qu'il s'agit d'une justice sommaire. Du simple fait qu'ils ont un peu plus d'argent, ils récupéreront moins. Cependant, comme l'a dit M. Rayner, nous croyons fermement que la solution la plus juste consiste à substituer la responsabilité proportionnelle à la responsabilité solidaire. Nous estimons que l'investisseur non averti a besoin d'une protection accrue. Il devrait probablement y avoir une protection supplémentaire et il nous faut trouver un point limite.

Nous pouvons discuter des 100 000 \$ et, comme l'a dit M. Broadhurst, nous aimerions savoir ce que vous pensez finalement de l'équité de cette solution.

Senator Meighen: It has been a year since we were last in this area. It was my recollection that one of the big elements that brought about this crisis was the globalization of accounting firms and the fact that, particularly in the U.S., the amounts of judgments were huge and that judgments seemed to be increasing in Canada as well. Is that correct?

Mr. Walker: It is correct. In some ways, it is the result of globalization of accounting firms, but the principal aspect is the globalization of legal matters. I spent three years on international matters. Many countries, such as Germany, felt that this was not a problem at all. However, with all the publicity, suddenly cases started to appear in Germany. For the first time, German auditors began to realize that this is a problem. To a degree, that is a consequence of globalization, but it is not really because a company like Coca-Cola is a global company; it is more because the world is understanding business practices everywhere and is applying them world-wide.

Senator Meighen: I do not want to get into a legal argument because I am far from sure of my ground, but if your tax partner in the U.S. made a terrible mistake, and if your tax department here had some involvement in the error, and if the error resulted in a huge judgment in the United States, is it your view that you are liable as well?

Mr. Walker: That is a broad question, but, by and large, the firms pool their problems on separate issues, and each judgment would be paid for and apportioned among the firms. Quite likely, there would be some feeling that since there was some Canadian involvement there ought to be some Canadian contribution if they contributed to the defective advice.

Senator Meighen: What you are suggesting today would not have any effect on that problem, would it? The solution you are putting forward here, which is intriguing, would not meet the problem you have just described, would it?

Mr. Walker: It would only meet that problem if there were other co-defendants in that case, in which case the proportion of responsibility to the other co-defendants would not fall back on the auditors, which would be the case today in Canada.

Mr. Broadhurst: Generally speaking, tax advice is a two-part matter between the client and the tax advisor, and the tax advisor will be 10 per cent responsible. That would be the general tax situation. It would also be the general situation in a consulting assignment.

Similarly, it is possible in those assignments that the parties may agree to limit liability by contract. They differentiate from audit assignments.

Senator Meighen: Am I not correct that, where huge judgments are awarded in another jurisdiction — let us say the United States because that was often cited — the proposal you

Le sénateur Meighen: Une année s'est écoulée depuis que nous avons examiné cette question. Je me rappelle que parmi les principaux éléments qui ont provoqué cette crise se rangeaient la mondialisation des cabinets de comptables et le fait que, particulièrement aux États-Unis, les jugements aient été légion et que leur nombre semble augmenter également au Canada. Est-ce exact?

M. Walker: Oui. Dans un sens, cette crise tient à la mondialisation des services offerts par les cabinets d'experts-comptables, mais surtout des questions de droit. Je me suis occupé pendant trois ans de dossiers internationaux. Beaucoup de pays, comme l'Allemagne, refusaient d'admettre l'existence d'un tel problème. Toutefois, en raison de la publicité entourant toutes ces affaires, des procès ont commencé à être intentés en Allemagne. Pour la première fois, les vérificateurs allemands ont commencé à se rendre compte qu'il y avait effectivement une crise. Dans une certaine mesure, cette situation est attribuable au phénomène de mondialisation, mais pas parce qu'une compagnie comme Coca-Cola est présente partout dans le monde, mais parce que les entreprises exercent de plus en plus leurs activités à l'échelle planétaire.

Le sénateur Meighen: Je ne veux pas me lancer dans un débat sur des points juridiques parce que je ne suis pas un expert en la matière, mais si un de vos associés fiscalistes aux États-Unis commettait une grosse erreur, que le ministère de l'Impôt, ici, avait une part de responsabilité dans celle-ci, et qu'un tribunal aux États-Unis imposait le versement de dommages-intérêts énormes, est-ce que vous seriez, vous aussi, visé par ce jugement?

M. Walker: Vous posez-là une question très vaste. Généralement parlant, les cabinets d'experts-comptables vont se regrouper dans certains dossiers et répartir les dommages-intérêts entre eux. Bien entendu, la règle veut que, lorsqu'un cabinet d'experts-comptables canadien est visé par une affaire, il contribue aux dommages-intérêts s'il a une part de responsabilité dans la faute qui a été commise.

Le sénateur Meighen: Mais la solution que vous proposez aujourd'hui ne réglerait en rien le problème, n'est-ce pas? Votre proposition, que je trouve curieuse, ne permettrait de régler le problème que vous venez de décrire, n'est-ce pas?

M. Walker: Elle permettrait de le régler seulement s'il y avait d'autres codéfendeurs, dans lequel cas la part de responsabilité des autres codéfendeurs ne serait pas assumée par les vérificateurs, comme c'est le cas aujourd'hui au Canada.

M. Broadhurst: En général, quand un conseiller fiscal donne des conseils à un client, sa part de responsabilité est fixée à 10 p. 100. C'est ce qui se fait habituellement. Cette règle s'applique également aux avocats conseils.

Or, les parties peuvent aussi accepter de limiter cette responsabilité par voie de contrat. Ce n'est pas la même chose dans le cas des vérificateurs.

Le sénateur Meighen: N'ai-je pas raison de dire que, si des dommages-intérêts élevés étaient accordés dans un autre pays — disons les États-Unis, puisqu'on les cite souvent en exemple — la

have made today would not shield you from your share as a part of a world-wide firm?

Mr. Broadhurst: However, the huge judgment in the United States to which you refer would now be under modified proportionate liability.

Senator Meighen: Is that not true in the United States only if the case is under the Securities Exchange Act?

Mr. Broadhurst: Yes, and most of the major cases are Securities Act-related.

There is a campaign in the United States to bring the principles of the Litigation Reform Act into the state courts and into the state acts. Some 30 states have some form of proportionate liability. In other words, they have moved from pure joint and several liability to some combination. Perhaps some of the other options in your paper come from American state sources.

Senator Meighen: Let me try this once more. I am not clear in my own mind. If we made the amendments you are seeking to the Canada Business Corporations Act, am I correct that they would only be operative in circumstances of a judgment obtained before a Canadian court?

Mr. Broadhurst: That is correct.

Mr. Rayner: Yes.

Mr. Broadhurst: Under that act, that is correct.

Senator Meighen: As I understood earlier testimony, you have real problems with spill-over from American judgments.

Mr. Walker: It is not the spill-over from American judgments; it is the spill-over of the approach to litigation in Canada.

Senator Meighen: If that is so, does *Hercules* not provide you with a little more comfort than you perhaps indicated in your evidence today? I understood you to say that *Hercules* is very nice but that all it does is clarify what is there. Does it not go a little further? Does it not give you a little more protection in the United States, for example?

Mr. Walker: *Hercules* is not *Caparo*. *Caparo* is an English case from 1989 which does some of the same things that *Hercules* does. There have been numerous decisions since the *Caparo* judgment of 1989. It has not affected the flow because it deals only with the duty of care. It establishes who can sue. Once a person has a right to sue, then the issue becomes joint and several versus proportionate liability. *Caparo* did not stem the lawsuits in the United Kingdom.

Senator Meighen: Does your investor include a legal person as well as an individual? Suppose the net worth of the ABC Corporation is \$98,000. Is the ABC Corporation, which has suffered the loss, able to recover?

proposition que vous soumettez aujourd'hui vous obligerait quand même, en votre qualité de cabinet international, d'assumer votre part de responsabilité dans toute faute commise?

M. Broadhurst: Sauf que les dommages-intérêts importants auxquels vous faites allusion seraient maintenant assujettis au régime de responsabilité proportionnelle modifiée.

Le sénateur Meighen: Mais seulement si l'affaire tombe sous le coup de la Securities Exchange Act, n'est-ce pas?

M. Broadhurst: Oui, et la plupart des grandes causes tombent sous le coup de cette loi.

On cherche actuellement aux États-Unis à encourager les tribunaux à appliquer les principes de la Litigation Reform Act. On veut aussi que les États les inscrivent dans leurs lois. Une trentaine d'États ont déjà opté pour un régime de responsabilité proportionnelle. Autrement dit, ils ont délaissé le régime de responsabilité solidaire au profit d'un régime mixte. Peut-être que certaines des options que vous proposez dans votre document sont d'inspiration américaine.

Le sénateur Meighen: Je vais reprendre ma question. Je ne sais pas si j'ai bien compris. Si nous apportions à la Loi canadienne sur les sociétés par actions les changements que vous voulez, est-ce que ceux-ci s'appliqueraient uniquement aux jugements rendus par un tribunal canadien?

M. Broadhurst: Oui.

M. Rayner: Oui.

M. Broadhurst: En vertu de cette loi, oui.

Le sénateur Meighen: Et d'après ce que vous avez dit plus tôt, les conséquences des jugements rendus aux États-Unis vous inquiètent beaucoup.

M. Walker: Pas les conséquences des jugements rendus aux États-Unis, mais plutôt celles des poursuites engagées au Canada.

Le sénateur Meighen: Si tel est le cas, est-ce que l'arrêt *Hercules* ne vous donne pas un peu plus de protection? Vous avez dit que cet arrêt est intéressant, mais qu'il ne fait que réaffirmer le droit existant. Ne va-t-il pas un peu plus loin? N'accorde-t-il pas à vos membres un peu plus de protection aux États-Unis, par exemple?

M. Walker: L'arrêt *Hercules*, ce n'est pas le jugement *Caparo*, qui a été rendu en Grande-Bretagne en 1989 et dans lequel on trouve certains des grands principes de l'arrêt *Hercules*. De nombreuses décisions ont été rendues depuis le jugement *Caparo*. Il n'a rien changé à la situation parce qu'il traite uniquement de l'obligation de diligence. Il établit qui peut intenter des poursuites. Dès qu'une personne obtient le droit d'intenter des poursuites, il faut alors déterminer si c'est la responsabilité solitaire ou la responsabilité proportionnelle qui est en cause. L'arrêt *Caparo* n'a pas arrêté le nombre de poursuites intentées au Royaume-Uni.

Le sénateur Meighen: Est-ce que votre investisseur englobe à la fois la personne morale et le particulier? Supposons que la valeur nette de la compagnie ABC s'élève à 98 000 \$. Est-ce que la compagnie, qui a subi un préjudice financier, sera en mesure d'absorber ces pertes?

Mr. Walker: The intention is that this apply to individuals, not corporations, since corporations have officers who, by and large, can make joint decisions on investments.

Mr. Broadhurst: That, too, would be subject to your thinking, obviously.

Senator Meighen: However, you intended it to apply only to individuals.

Mr. Walker: Yes.

Senator Oliver: My own view is that the threshold is unrealistically low in Canada. Because of our personal tax regime, most Canadians try to put money into RRSPs. If they have been doing it since their twenties, they will have more than \$100,000 in their pension plan by the time they reach 40 or 50. In the last few years, many people have seen their funds double. You talk about the principal residence, and the Ontario statute talks about the home. That seems to exclude a summer home, a winter home, and other residences which could easily be over the \$100,000 threshold.

For those and many other reasons, I do not think that your \$100,000 figure is realistic or helpful.

The researchers indicate that exposing concurrent wrong-doers to potential liability for the entire award of damages motivates potential defendants, particularly deep-pocket defendants such as the auditors and accountants, to implement safety measures. Would decreasing potential liability by abolishing joint and several liability reduce the incentive to avoid negligence?

Mr. Walker: As I indicated in my remarks, whether you are sued for \$100 million or \$500 million, it is a serious matter. You have the potential to suffer a loss of that magnitude. I do not believe it would change the care that auditors would take. They have the risk of being sanctioned, perhaps even thrown out of their profession, if judged to be deficient. The cost of litigation is high regardless of the actual amount claimed. I truly believe that it would not have an impact on the standards of the profession in the country.

Mr. Broadhurst: Senator, we are talking about very large amounts. Whether you are sued for \$50 million or \$150 million, either suit would get your attention.

Having had experience with professionals who are under discipline situations, I can tell you that they sometimes take the fact that they are facing discipline a lot harder than any monetary situation involved. Being drummed out of your profession is something that you must live with for a long time. The professional discipline is taken very seriously in all the professions we are aware of, and ours is one of them.

Senator Stewart: Mr. Broadhurst just now spoke of very large amounts being sought in suits.

Let us consider two different kinds of situations. One is a situation in which the audit firm is guilty of negligence. In that situation, my reaction is not very sympathetic to that auditor or that auditing firm.

M. Walker: Notre proposition s'applique aux particuliers, et non aux sociétés, puisqu'elles ont des administrateurs qui décident ensemble des investissements qu'il convient de faire.

M. Broadhurst: C'est une question de jugement, bien entendu.

Le sénateur Meighen: Mais votre proposition ne viserait que les particuliers.

M. Walker: Oui.

Le sénateur Oliver: Je trouve que la limite est beaucoup trop basse au Canada. En raison de notre régime d'impôt, la plupart des Canadiens essaient de placer leur argent dans des REER. S'ils le font depuis la vingtaine, ils auront plus de 100 000 \$ dans leur régime de pension à 40 ou à 50 ans. Au cours des dernières années, de nombreuses personnes ont vu leur fonds doubler. Vous parlez de résidence principale, tandis que la loi ontarienne parle de foyer. Cela semble exclure le chalet d'été et d'hiver, et toute autre résidence qui pourrait très bien porter la valeur du patrimoine au-delà de 100 000 \$.

C'est pour cette raison, entre autres, que je trouve que le chiffre de 100 000 \$ n'est ni réaliste, ni raisonnable.

D'après certaines études, le fait que les contrevenants concourants puissent être obligés d'assumer la totalité du dédommagement incite les défendeurs éventuels, surtout les bien nantis, comme les vérificateurs et les comptables, à prendre des mesures pour se protéger. Si l'on réduisait la responsabilité éventuelle en abolissant la responsabilité solidaire, est-ce qu'on serait moins enclin à éviter les actes de négligence?

M. Walker: Comme je l'ai déjà indiqué, que la poursuite soit de 100 ou de 500 millions de dollars, le problème reste entier. Vous risquez de subir des pertes de cette ampleur. Les vérificateurs continueraient, à mon avis, à faire preuve de diligence dans leur travail. Ils pourraient faire l'objet de sanctions, et même être expulsés de leur profession, s'ils étaient jugés incompetents. Les poursuites coûtent très cher, peu importe le montant réclamé. Je ne crois pas que cela aurait un impact sur les normes professionnelles appliquées au Canada.

M. Broadhurst: Sénateur, nous parlons de montants très importants. Qu'il s'agisse d'une poursuite de 50 ou de 150 millions de dollars, elle attirerait votre attention.

Comme je travaille avec des professionnels qui sont exposés à des sanctions disciplinaires, je peux vous dire qu'ils attachent parfois plus d'importance à ces sanctions qu'aux dommages-intérêts. Le fait d'être expulsé de votre profession est quelque chose avec lequel vous devez vivre pendant longtemps. Tous les milieux, dont le nôtre, attachent une très grande importance à la discipline professionnelle.

Le sénateur Stewart: M. Broadhurst vient de parler des sommes énormes qui sont réclamées dans le cadre de poursuites.

Considérons les deux scénarios suivants. Dans le premier, le cabinet d'experts-comptables est reconnu coupable de négligence. Je dois dire que je ressens très peu de compassion pour le vérificateur ou le cabinet qui est visé.

Let us take another situation and go back a few years. A company invests heavily in real estate, and the professional advice of the auditors advising that investment company is that the real estate market is very good and likely to improve. There, the auditor has given what Mr. Broadhurst referred to earlier as professional advice, the best judgment she or he could give in the circumstances. I find that I am rather sympathetic to the poor auditor in that case, whereas in the case of negligence I was not.

Taking my simplistic dualism of negligence versus professional advice that turned out to be wrong, can you give us any indication of the number of instances or amounts of money sought in each of those categories? It is important because my reaction is very different. In the case of negligence, I have very little sympathy for the auditor. In the other case, I agree with Mr. Broadhurst that the auditor gave professional advice. Everyone on Bay Street and Wall Street would have agreed at that time. Five years later, it turned out that they were all wrong, whether we are talking about real estate in Toronto or Tokyo.

Mr. Walker: If we have left you with the impression that we think negligent auditors should be protected, then we have left you with the wrong impression. We are unsympathetic to negligent auditors as you are. However, what we are saying is that the auditor ought to pay for his or her proportion of the responsibility for the blame, and not for everyone that was involved with the loss. We are unsympathetic to negligent auditors.

Senator Stewart: Surely, the auditor, given the status of the profession, has a greater liability. People expect a lawyer to do the best he can for his client. The engineer is not expected to conform to quite the public standard of probity of the auditor. Yours is a very respectable profession. Your certification, in a sense, requires that you be more liable than these other fellows.

Mr. Walker: I think that is a point a judge would take into consideration in apportioning what percentage the auditor should contribute to the settlement.

With respect to the question of real estate, I am personally aware of large cases in Canada that directly relate to your point, that is, real estate values went down and, as a result, a financial institution got into difficulty. In such cases, the auditor truly believed that the problem was an "economic condition" that arose after the date of his opinion. Nevertheless, with hindsight, as Mr. Broadhurst has said, five or ten years later everyone recognizes that real estate values went down by 30 per cent or 40 per cent and that that wiped out the capital of that organization. At the end of the day, with the challenge that auditors face to prove that they did a proper job, with the threat of joint and several liability coming into play, and knowing that a lot of the other players, for example, real estate appraisers and investment advisors have not got much to contribute to the settlement in terms of funds, knowing that the issue of joint and several liability may fall back on the auditors and the underwriters for the insurers,

Prenons l'autre scénario et retournons en arrière de quelques années. Une entreprise investit beaucoup d'argent dans le secteur immobilier. Les vérificateurs qui conseillent la compagnie affirment que le marché de l'immobilier est très fort et qu'il va probablement connaître un essor important. Dans ce cas-là, le vérificateur a donné à l'entreprise des conseils professionnels, pour reprendre l'expression de M. Broadhurst, les meilleurs conseils qu'il pouvait lui donner dans les circonstances. J'éprouve plus de compassion pour ce vérificateur-ci que pour celui qui est coupable de négligence.

Prenons ces exemples très simples, soit la négligence et les conseils professionnels qui s'avèrent inexacts. Pouvez-vous nous indiquer le nombre de poursuites qu'il y a eu ou le montant des dommages-intérêts qui ont été réclamés dans chacun de ces deux cas? C'est important, parce que ma réaction varie selon la situation. J'ai très peu de compassion pour le vérificateur qui commet un acte de négligence. Mais dans l'autre cas, je suis d'accord avec M. Broadhurst. Le vérificateur a donné des conseils professionnels et tous les spécialistes de Bay Street et de Wall Street auraient été d'accord avec lui à ce moment-là. Cinq ans plus tard, on constate que les choses se sont passées autrement, que ce soit dans le secteur immobilier de Toronto ou dans celui de Tokyo.

M. Walker: Si nous vous avons donné l'impression que nous pensons que les vérificateurs négligents devraient être protégés, alors je m'en excuse. Nous n'avons pas la moindre compassion pour eux. Toutefois, ce que nous disons, c'est que le vérificateur devrait assumer sa part de responsabilité, mais non pas la part des autres. Nous n'avons aucune compassion pour les vérificateurs qui font preuve de négligence.

Le sénateur Stewart: Mais le vérificateur, compte tenu du statut de la profession, assume une plus grande part de responsabilité. On s'attend à ce que l'avocat défende son client de son mieux. L'ingénieur n'est pas soumis aux mêmes normes que le vérificateur. Votre profession est très respectable. Elle exige, dans un sens, que vous assumiez une plus grande responsabilité que ces autres personnes.

M. Walker: Je pense que le juge tiendrait compte de ce facteur au moment de fixer la part des dommages-intérêts que doit verser le vérificateur.

En ce qui concerne le secteur immobilier, je sais qu'il y a des cas très importants au Canada qui portent directement là-dessus. La valeur des biens immobiliers a baissé, et l'institution financière s'est retrouvée en difficulté. Dans ces cas, le vérificateur croyait sincèrement que la situation était attribuable à des «conditions économiques» qui n'existaient pas lorsqu'il a donné ses conseils. Néanmoins, comme l'a indiqué M. Broadhurst, cinq ou dix ans plus tard, tout le monde reconnaît que la valeur des biens immobiliers a chuté de 30 ou de 40 p. 100, ce qui fait que la compagnie a perdu tout son capital. Les vérificateurs savent qu'ils doivent démontrer qu'ils ont bien fait leur travail, qu'ils peuvent être poursuivis sous le régime de responsabilité solidaire. Ils savent aussi que bon nombre des autres intervenants, comme par exemple les évaluateurs de biens immobiliers et les conseillers en placements, n'auront pas à rembourser grand chose, que se sont eux, de même que les assureurs, qui risquent d'être tenus

there is tremendous pressure on the auditors to settle. We do not really have insurance for the future. However, a few of the old claims go back to the time when we had insurance. Finally, the underwriters and the insurance companies say, "Settle this thing. We agree you should not pay anything into this, that it was an economic event that occurred after your financial statement, but we do not think we can carry it on much further and continue to pay all these costs." A settlement is what you end up with. In spite of the fact that the auditor was making a reasonable judgment at the time, they end up paying. Joint and several liability is such a big threat that we end up having to make that payment.

Mr. Broadhurst: As Mr. Walker says, the situation only arises when there is more than one defendant. If we are the only defendant and the judge says that it was negligent work and the award is \$10 million, then that is it, we are on the hook for \$10 million. It is when there are co-defendants that there is a problem, for example when directors are sued, a situation that has been arising quite frequently in the last few years. Directors have major responsibilities. Your committee has examined that issue.

Some of the testimony before the Estey commission when he examined the bank failures indicated that there was a considerable level of criticism of directors and audit committees within boards. These are the types of cases where apportioning the liability is appropriate. We say if we are 25 per cent responsible and the directors are 75 per cent responsible, and if the directors can only muster up a small amount of money, then we should not have to pony up the money for them. We should pay our 25 per cent. We should not be their insurer.

That is really the case when there are multiple defendants. Once again, when it is but a single defendant auditor, we agree the auditor should pay the whole amount. However, when there are multiple defendants, the courts should decide our share. We should pay our share and take the consequences. If someone else cannot pay, then that is business.

Senator Stewart: But will you come to my question? Can you give us some information as to how many situations there are in which it is the auditor's negligence which is blamed — when you are either on the hook or you are not, by reason of negligence — as compared with situations which could be attributed to changed economic circumstances?

Mr. Broadhurst: In every single lawsuit I can think of involving the dissemination of financial information, the auditors are included as one of the defendants, whether there is any reason to do that or not. Most of the larger cases relate to the audit function. In other words, they are saying that they relied on inappropriate financial information in making a credit-related or investment-related decision. That is behind almost all of the cases. There was defective financial information in the marketplace that

solidairement responsables de la faute qui a été commise. Tout cela les incite, au bout du compte, à négocier un règlement. Nous ne sommes pas vraiment assurés pour les années à venir. Toutefois, un certain nombre de réclamations datent de l'époque où nous l'étions. Il y a aussi les assureurs qui disent: «Réglez cette affaire. Nous convenons que vous ne devriez pas verser de dommages-intérêts, que cette situation économique s'est produite après que vous avez déposé vos états financiers, mais nous ne croyons pas être en mesure d'aller plus loin et de continuer à payer tous ces frais.» On finit donc par négocier un règlement. Bien qu'il ait donné des conseils fiables à l'époque, le vérificateur finit par payer. La responsabilité solidaire représente une menace tellement grande que nous finissons par payer.

M. Broadhurst: Comme l'a mentionné M. Walker, le problème se pose uniquement lorsqu'il y a plusieurs défendeurs. S'il n'y a qu'un seul défendeur et que le juge estime qu'il a fait preuve de négligence, si les dommages-intérêts sont fixés à 10 millions de dollars, nous devons les payer. C'est lorsqu'il y a plusieurs codéfendeurs que les choses se compliquent, par exemple lorsque des directeurs font l'objet de poursuites, une situation qui se produit de plus en plus depuis quelques années. Les directeurs ont de grosses responsabilités. Votre comité s'est déjà penché là-dessus.

Certains témoins qui ont comparu devant la commission Estey, à l'époque où elle examinait les faillites bancaires, ont laissé entendre que les directeurs et les comités de vérification faisaient l'objet de critiques très sévères. C'est dans ces cas-là qu'il faut fixer le degré de responsabilité de chacun. Si notre responsabilité est de 25 p. 100, celle des directeurs de 75 p. 100, et que les directeurs ne peuvent payer qu'une petite partie des dommages-intérêts réclamés, nous ne devrions pas avoir à assumer le reste. Nous devrions payer notre part, qui est 25 p. 100 des dommages, et ne pas être considérés comme les assureurs de ces directeurs.

Or, c'est ce qui se produit lorsqu'il y a plusieurs défendeurs. Encore une fois, lorsqu'il n'y a qu'un seul défendeur, le vérificateur devrait payer la totalité des dommages-intérêts. Toutefois, lorsqu'il y a plusieurs défendeurs, les tribunaux devraient alors décider quelle est notre part de responsabilité. Nous devrions payer notre part et vivre avec les conséquences. Si les autres parties ne sont pas en mesure de payer, c'est leur problème.

Le sénateur Stewart: Allez-vous répondre à ma question? Pouvez-vous nous dire pour combien de cas la négligence du vérificateur était en cause — vous êtes responsable ou non, en raison de votre négligence — et pour combien de cas ce sont les conditions économiques qui l'étaient?

M. Broadhurst: Dans chaque cas où la publication d'informations financières est en cause, les vérificateurs sont considérés comme des défendeurs, pour une raison ou une autre. La plupart des affaires plus importantes visent la fonction de vérification. Autrement dit, ils affirment qu'ils se sont fiés à des informations financières inexactes pour prendre des décisions de placement. C'est l'argument qu'ils invoquent dans la plupart des cas. Il y avait sur le marché des données financières inexactes,

someone claims to have relied upon and, as a consequence, suffered a loss. The auditors are linked to that information in every case.

Senator Stewart: You seem to be implying that where professional advice was given in good faith and it then turned out to be an inaccurate prediction, the inclination is to say that negligence was involved.

Mr. Broadhurst: Yes, sir. If you look at testimony surrounding the assessment of loan losses in a banking situation, there is a professional view brought to a loan loss. Three years later when that loan has failed, obviously, you go back and try to recreate the situation three years ago to decide whether the professional judgment was appropriate or inappropriate. It is that kind of situation where professional judgment can be challenged in retrospect or in hindsight.

Mr. Walker: It is even worse than that in the sense that it is not only negligence that is claimed. Sometimes even fraud is claimed. They say the auditor conspired with management to produce unreliable financial statements.

Senator Callbeck: To follow up on Senator Stewart's question, let us say an audit was done on March 31, for example, and there was real estate assessed at \$10 million. All the indications at the time were that the economic climate was good, et cetera. Then, six months later, the market collapses and it is worth only \$2 million. Do I understand correctly, then, that the auditors could be sued on that basis?

Mr. Walker: They likely would be. Let me take it one step further. Often, financial institutions find that they lend on real estate, the real estate value goes down, and therefore their security is less and their loan becomes impaired. The auditor can be sued because the lender says that that loan was unfairly valued. It is a very broad question.

Senator Callbeck: In terms of a ratio, how many cases involve actual negligence and how many cases involve the type of situation I am talking about, where auditors fail to detect errors in information given to them, such as my example with regard to real estate?

Mr. Walker: One of the problems an auditor is often faced with is that an audit is a very complex engagement. Often, one aspect of the audit could have been done a bit better, particularly with hindsight. Therefore, it is fairly easy to have some other professional say, "I would have done it differently. Therefore, the auditor was negligent." Sometimes that mistake in that area of the audit does not bring the organization to its knees or bankrupt it. Nevertheless, the auditor is extremely vulnerable because another professional has been able to give testimony that that is not the way he would have done that or the judgment that he would have reached applying reasonable standards.

It is hard to say that there are "x" number of cases that involve negligence and "x" number of cases which involve professional judgment. I think it is a reasonable consideration. At the end of the day, you settle a lot of these cases. You almost throw the towel

quelqu'un s'en est inspiré, et il a subi des pertes. Les vérificateurs sont visés dans tous les cas.

Le sénateur Stewart: Vous semblez dire que lorsque des conseils professionnels sont donnés en toute bonne foi et qu'ils s'avèrent inexacts, on a tendance à parler de négligence.

M. Broadhurst: Oui. Lorsqu'on évalue les pertes sur prêts qu'une banque pourrait subir, on se fonde sur un jugement professionnel. Lorsque, trois ans plus tard, le prêt n'est pas remboursé, on retourne en arrière et on essaie de recréer la situation qui existait il y a trois ans en vue de déterminer si le jugement professionnel était approprié ou non. C'est dans ce genre de situation que le jugement professionnel peut être remis en question.

M. Walker: Ce n'est pas tout. On affirme non seulement qu'il y a eu négligence, mais parfois aussi qu'il y a eu fraude. On dit que le vérificateur s'est entendu avec la direction pour produire des états financiers peu fiables.

Le sénateur Callbeck: Pour revenir à la question du sénateur Stewart, disons que, d'après une vérification qui a été effectuée le 31 mars, par exemple, la valeur des biens mobiliers a été fixée à 10 millions de dollars. Tout laissait à penser à l'époque que le climat économique était bon, ainsi de suite. Six mois plus tard, le marché s'effondre et ces biens ne valent plus que 2 millions de dollars. Si j'ai bien compris, les vérificateurs pourraient faire l'objet de poursuites dans ces cas-là?

M. Walker: Probablement. Souvent, lorsque des institutions financières consentent des prêts sur des biens immobiliers, elles constatent que la valeur de ces biens diminue, et que le prêt garanti ne vaut plus rien. Le vérificateur peut faire l'objet de poursuites parce que l'institution de prêt va laisser entendre que le prêt avait été mal évalué. C'est une question d'une portée très vaste.

Le sénateur Callbeck: Combien de cas sont attribuables à la négligence pure et simple, et combien sont attribuables au genre de situation que j'ai décrite, où les vérificateurs négligent de déceler les erreurs dans les renseignements qui leur sont fournis, comme dans le cas des biens immobiliers?

M. Walker: Un des problèmes tient au fait que la vérification est une procédure très complexe. Souvent, on va se rendre compte, avec du recul, qu'un des aspects de la vérification aurait pu être mieux fait. Par conséquent, il est très facile pour un autre professionnel de dire: «Je l'aurais fait différemment. Le vérificateur a fait preuve de négligence.» Cette erreur n'a pas toujours pour effet d'acculer l'entreprise à la faillite. Néanmoins, le vérificateur est extrêmement vulnérable parce qu'un autre professionnel a été en mesure de dire qu'il n'aurait pas fait les choses de cette façon ou qu'il n'aurait pas posé le même jugement s'il avait appliqué des normes de prudence raisonnables.

Il est difficile de dire qu'il y a un nombre de cas «x» qui supposent de la négligence et un nombre de cas «x» qui touchent au jugement professionnel. C'est, à mon avis, une considération raisonnable. Au bout du compte, vous réglez beaucoup de ces

in, primarily under pressure from insurers to get rid of the case by settling it. It is costing too much money to carry on.

Very often when there is a settlement, there is no acknowledgement of guilt or responsibility. You just put the money in the pot. It is distributed and you are released from your obligation in that case.

I do not think statistics as to which cases were negligence and which cases were professional judgment would help us an awful lot. The world has changed; economic cycles have changed.

If you look at the claims against auditors, they are directly parallel to economic cycles. In boom times, things are going well, but as soon as things turn down, the suits start to come against the auditors because financial institutions and other major corporations get into financial difficulty.

Senator Stewart: I think that is a very interesting observation. Auditors are expected to be better prophets than the market.

Senator Callbeck: You mentioned that in the United States there are 30 states with various forms of proportionate liability. Has that lessened the concern of auditors there regarding liability?

Mr. Broadhurst: The kind of reform that took place in the Litigation Reform Act at the federal level has certainly reduced the concerns of auditors. If they are a minor co-defendant and maybe 5 per cent or 10 per cent responsible, they are more likely now to defend the suit and let it go through to judgment. Under the old scheme, if they felt they were at a 5 per cent or 10 per cent level, defending the suit placed them at risk of having to pay 100 per cent.

Many of the states have different variations of that. You will see a number of them in your options paper. The attempt at the moment is to create a uniform way of judging these things — in other words, to bring state law into conformity with federal law so that we do not have a situation like that of California where everyone is trying to sue. They want to bring some sanity into the business issues surrounding lawsuits. The tendency is to bring the states into conformity with the federal law, and that is a long, tedious process. However, there is the recognition in 30 states that joint and several liability is not always the way to go. That was the significance of my comment.

Senator Callbeck: I really wanted to talk about the sophisticated and unsophisticated investor, but that has been pretty well discussed. I, like many other senators, have a concern about that issue, as to whether net worth is the way to make that distinction. If it is, I think the figure of \$100,000 is very low.

Senator Kelleher: It seems to me from our discussion this morning that we are getting into a bit of a quagmire. We have gotten ourselves into a discussion of the sophisticated and unsophisticated investor. You can see from our questions this morning that that may not work, notwithstanding your best

causes. Vous abandonnez presque la partie, surtout à cause des pressions exercées par les assureurs qui veulent se débarrasser de l'affaire et la régler au plus vite. Il est trop coûteux de poursuivre.

Très souvent, lorsqu'il y a règlement, il n'est pas fait mention de culpabilité ou de responsabilité. Vous vous contentez de payer. Cet argent est distribué et vous êtes libéré de toute obligation à l'égard de cette affaire.

Je ne crois pas que des statistiques relatives au nombre de cas supposant la négligence et au nombre de cas touchant au jugement professionnel nous aideraient beaucoup. Le monde a changé; les cycles économiques ont changé.

Il suffit d'examiner les réclamations contre les vérificateurs pour s'apercevoir qu'elles se produisent parallèlement aux cycles économiques. En période de boom, les choses vont bien, mais dès que la situation se dégrade, les poursuites contre les vérificateurs se multiplient, parce que les institutions financières et les autres grandes sociétés se heurtent à des difficultés financières.

Le sénateur Stewart: Cette observation est fort intéressante. Les vérificateurs sont sensés être meilleurs prophètes que le marché.

Le sénateur Callbeck: Vous avez dit qu'aux États-Unis, 30 États prévoient diverses formes de responsabilité proportionnelle. Cela a-t-il permis d'apaiser les inquiétudes des vérificateurs à l'égard de la responsabilité?

M. Broadhurst: Le genre de réforme instaurée par la Litigation Reform Act au palier fédéral a certainement apaisé les inquiétudes des vérificateurs. Si un vérificateur est un codéfendeur mineur et qu'il est responsable à 5 ou 10 p. 100, il est plus probable maintenant qu'il conteste l'action et laisse le procès suivre son cours jusqu'au jugement. Auparavant, s'il se sentait responsable à 5 ou 10 p. 100, contester l'action lui faisait courir le risque d'avoir à payer 100 p. 100.

Beaucoup d'États adoptent diverses variations de cette approche. Plusieurs sont exposées dans votre document d'examen des options. Pour l'instant, il s'agit d'instaurer une façon uniforme de juger ces causes — en d'autres termes, de rendre la loi des États conforme à la loi fédérale de manière à éviter toute situation comme celle de la Californie où tout le monde se met à intenter des poursuites. Les États-Unis veulent que le bon sens l'emporte dans le cas de poursuites commerciales. La tendance est de rendre la loi des États conforme à la loi fédérale; il s'agit d'un processus long et pénible. Toutefois, 30 États reconnaissent que la responsabilité solidaire n'est pas toujours la solution. C'est ce que je voulais dire.

Le sénateur Callbeck: Je voulais parler des investisseurs avertis et non avertis, mais nous avons discuté assez longuement de cette question. À l'instar de beaucoup d'autres sénateurs, je me demande à ce propos si c'est la valeur nette qui devrait permettre de faire cette distinction. Si oui, le chiffre de 100 000 \$ est à mon avis très bas.

Le sénateur Kelleher: D'après notre discussion de ce matin, il me semble que nous commençons à nous enliser. Nous nous sommes mis à parler des investisseurs avertis et non avertis. Vous pouvez voir, d'après les questions posées ce matin, que cela risque de ne pas fonctionner, malgré vos meilleures intentions. Je me

intentions. I am wondering why we do not go to the simple system that we have with our banks of a \$60,000 limit. We insure you up to that point, and above that amount, you are on your own. Why do you not say, fine, up to a certain amount, we are liable jointly and severally, and after a certain limit — like any type of co-insurance — we have the opportunity for proportionate liability? Is that an approach to which you would object? Perhaps you could take it away and examine it. I sense from our questioning this morning that you will have some trouble, notwithstanding your best intentions.

Mr. Walker: We concluded that an amount was not necessarily the best indicator. We feel that a regime probably could work with amounts. Again, it would be rough justice for some people as against others.

If I can just touch on Senator Oliver's question about RRSP plans and pensions, we did debate that. That is an issue your committee could consider if you wanted to add RRSPs as another exclusion. I am not encouraging that, but that is an option if you think it is important to the average Canadian.

We could consider a limit like the CDIC amount of \$60,000. Beyond that, everyone would be totally at risk. However, we are not certain that is the best way to judge whether someone is unsophisticated or sophisticated. Obviously an IQ test would not fly. You have to relate it to some monetary amount.

Senator Kelleher: With the CDIC approach, we would avoid that problem. The CDIC provides a standard that the public appears to accept, and it puts depositors on a little better footing. If you followed that approach, you would not get into this hideous problem of who is sophisticated and who is not. Investors would know that, just as they do when they deposit money.

I offer that to you as a thought. If you think there is any merit in it, I would appreciate an addendum from you on this so that we have an option. I sense that you will have problems with your other approach to the problem.

Mr. Broadhurst: We would be delighted to do that. We were really basing our proposal on what we thought was a concern expressed in your hearings. We were trying to address a specific concern.

Senator Kelleher: I am not disparaging your good intentions.

Mr. Broadhurst: If it could be better addressed by the CDIC approach, I think it probably would be easier to apply. That would generally meet the test we are proposing.

Senator Kelleher: The principle remains, but your way of calculating and arriving at it may keep you out of trouble.

Senator Angus: There is another approach you may wish to consider because I see many problems inherent in the CDIC

demande pourquoi nous n'adoptons pas le système simple qui existe dans le cas de nos banques et qui prévoit une limite de 60 000 \$. Nous vous assurons jusqu'à concurrence de ce montant et ensuite, c'est à vous de vous débrouiller. Pourquoi ne pas dire que jusqu'à concurrence d'un certain montant, vous êtes solidairement responsable et qu'après une certaine limite — comme n'importe quel genre de coassurance — vous pouvez avoir recours à la notion de responsabilité proportionnelle? Vous opposeriez-vous à une telle approche? Peut-être pourriez-vous prendre le temps de l'examiner. D'après nos questions de ce matin, j'ai l'impression que vous aurez quelques problèmes, malgré vos meilleures intentions.

M. Walker: Nous en avons conclu qu'un montant n'était pas nécessairement le meilleur indicateur. Nous pensons qu'un régime pourrait probablement s'appliquer en fonction de montants fixés. Là encore, pour certains, ce serait une justice à l'état brut.

Pour répondre brièvement à la question du sénateur Oliver sur les régimes REER et les pensions, nous en avons débattu. C'est une question que votre comité pourrait examiner si vous souhaitez ajouter les REER à la liste des exclusions. Je ne vous encourage pas à le faire, mais cela reste une option si vous pensez que c'est important pour le Canadien moyen.

Nous pourrions envisager une limite comme celle de la SADC, fixée à 50 000 \$. Au-delà, tout le monde serait exposé au risque. Toutefois, nous ne sommes pas sûrs que ce soit la meilleure façon de juger si quelqu'un est averti ou non. De toute évidence, un test QI ne serait pas acceptable. Il faut prendre un montant monétaire en compte.

Le sénateur Kelleher: L'approche SADC permettrait d'éviter ce problème. La SADC prévoit une norme que le public semble accepter et qui place les déposants dans une meilleure position. Si vous adoptiez cette approche, vous n'auriez pas le problème atroce de décider qui est averti et qui ne l'est pas. Les investisseurs doivent le savoir, tout comme lorsqu'ils déposent leur argent.

Je soumets ce point à votre réflexion. Si vous pensez qu'il est fondé, j'aimerais que vous nous l'indiquiez sous forme d'addenda de manière à ce que nous ayons une telle option. J'ai le sentiment que l'autre approche que vous préconisez vous causera des problèmes.

M. Broadhurst: Nous allons donner suite à votre demande. Notre proposition s'appuie sur ce qui nous est apparu comme une préoccupation exprimée au cours de vos audiences. Nous avons essayé de nous concentrer sur un point particulier.

Le sénateur Kelleher: Je ne dénigre pas vos bonnes intentions.

M. Broadhurst: Si le problème pouvait être réglé par l'approche SADC, je crois qu'effectivement elle serait plus facile à appliquer. Elle permettrait en général de répondre au critère que nous proposons.

Le sénateur Kelleher: Le principe demeure, mais la façon dont vous faites le calcul pourrait vous éviter des ennuis.

Le sénateur Angus: Il existe une autre approche que vous pourriez envisager, car j'entrevois beaucoup de problèmes à

approach. Besides having to deal with inflation, the CDIC is running into other problems.

I have always favoured a contracting-out provision. I am well aware that there are other laws, either laws that govern the professions or some provincial statutes, which prevent you from contracting out.

The Chairman: For those of us who are not lawyers, can you explain what you mean by "contracting out"?

Senator Angus: In a contract for professional services, you would have a clause saying —

Mr. Walker: Our liability is limited to 10 times the fees, or something like that.

Senator Angus: Or the parties agree that, if they are found responsible for their negligence, there will be proportionate liability; or if they are found responsible for their acts, there will be a limit of \$100,000. I know there is an issue of how it can be extended to third parties, but I think there is a way. I am wondering if we could not look into that as a solution.

Mr. Broadhurst: There is another issue there, and that surrounds the jurisdiction in the United States. Many of our largest corporations are presently registering under the SEC and listing on stock exchanges. In the rules of the SEC, there seems to be a prohibition on that kind of contractual relationship between the auditor and the corporation. You have already raised the third-party issue.

Senator Angus: I am aware of the SEC issue as well. I thought we should approach it at that level because you have legitimate concerns. No one seems to deny there is a real problem, not just for auditors but for other professionals as well. The narrow focus of your very creative proposal and the problems Senator Kelleher has perceived may prevent it from working.

Do any of you have evidence, or is it your belief, that if your proposal were accepted and enacted in an amended CBCA, there would be more insurance capacity available to you?

Mr. Walker: I have absolutely no doubt about that. I have spoken extensively with our underwriters over many years. Probably 20 years ago I was told that the biggest single problem in Canada is joint and several liability. They said they were paying so much as a result of that type of liability that they had to increase our premiums. It got to the point where there was no availability in the marketplace. I believe our underwriters feel very strongly that the market will come back if joint and several liability disappears or is modified with some form of proportionate liability.

Senator Angus: I take it you all agree with that?

Mr. Broadhurst: With one small proviso: It will not come back instantly. People will want to see how the events unfold, but the feeling is it would return.

l'égard de l'approche SADC. Non seulement la SADC doit-elle tenir compte de l'inflation, mais elle est également confrontée à d'autres problèmes.

J'ai toujours été en faveur d'une disposition de sous-traitance. Je sais très bien qu'il existe d'autres lois, soit des lois régissant les professions, soit des lois provinciales, qui vous empêchent de faire de la sous-traitance.

Le président: Pour ceux d'entre nous qui ne sommes pas avocats, pouvez-vous expliquer ce que vous voulez dire par «sous-traitance»?

Le sénateur Angus: Dans un contrat de services professionnels, une clause stipule...

M. Walker: Notre responsabilité est limitée à 10 fois les honoraires, ou quelque chose d'approchant.

Le sénateur Angus: Ou les parties conviennent que, si elles sont déclarées responsables de négligence, la responsabilité sera proportionnelle; si elles sont déclarées responsables de leurs actes, il y aura une limite de 100 000 \$. Je sais que l'on se demande comment cela pourrait s'appliquer aux tiers, mais je crois qu'il y a une façon de le faire. Je me demande si nous ne pouvons pas envisager cette solution.

M. Broadhurst: Un autre problème se pose à cet égard, à propos des États-Unis. Beaucoup de nos grandes sociétés sont actuellement enregistrées auprès de la SEC et sont cotées en bourse. D'après les règles de la SEC, il semble qu'il y ait interdiction de ce genre de lien contractuel entre le vérificateur et la société. Vous avez déjà soulevé le problème des tiers.

Le sénateur Angus: Je suis conscient du problème de la SEC également. J'ai pensé que nous devrions aborder la question sous cet angle, puisque vos préoccupations sont légitimes. Personne ne semble nier qu'il y a un véritable problème, non pas seulement pour les vérificateurs, mais aussi pour d'autres professionnels. En plus des problèmes soulevés par le sénateur Kelleher, le fait que votre proposition très créative soit étroitement concentrée sur un point particulier risque d'empêcher sa mise en application.

Si votre proposition était acceptée comme modification à LCSA, est-il prouvé ou croyez-vous que vous auriez accès à plus de possibilités en matière d'assurance?

M. Walker: Je n'en doute absolument pas. J'ai des entretiens approfondis avec nos assureurs depuis bon nombre d'années. Il y a déjà 20 ans probablement, ils m'ont dit que la responsabilité solidaire était le plus gros problème au Canada. Ils m'ont dit qu'ils payaient trop par suite de ce genre de responsabilité, tant et si bien qu'ils devaient augmenter nos primes. La situation en est arrivée au point où on ne pouvait plus contracter d'assurance sur le marché. Je crois que nos assureurs estiment que le marché va reprendre si la responsabilité solidaire disparaît ou si elle est modifiée par une forme de responsabilité proportionnelle.

Le sénateur Angus: J'imagine que vous êtes tous d'accord?

M. Broadhurst: Sous réserve d'une condition: le marché ne va pas reprendre instantanément. Les gens voudront voir comment se déroulera la suite des événements, mais ils ont l'impression que le marché reprendrait.

Senator Angus: It is a difficult question because the insurance market is getting much softer at the moment. However, there are many kinds of professional indemnity underwriters looking for professional work, where until recently they were not. There is a complex array of reasons for that. I realize we discussing principle here, but I am not sure that your best argument is the problem of uninsurability. There are other logical reasons.

The Chairman: Politicians are often interested, if they are going to give out a benefit to some people, to get something in return. As I understand it, in the 1995 changes to the federal act in the United States, there were additional accountability measures imposed on the auditing profession. I would not necessarily say they were imposed in return for the move to the modified proportionate liability, but they both happened at the same time, even if one was not in return for the other. Could you tell us what those additional accountability measures were and also what your reaction would be to a similar package in the Canadian context?

Mr. Rayner: Whether these were additional or *quid pro quo* is questionable.

The Chairman: They occurred at the same time.

Mr. Rayner: There were a couple of provisions that went in in addition to proportionate liability. One related to future-oriented financial information and provided what is called a "safe harbour" for information that was disclosed, if appropriately disclosed, that had to do with future-oriented information.

Second, a part of the legislation — and this affected auditors — provided that there was a responsibility for the reporting of fraud if it has been detected.

In fact, what that piece of legislation provided is not all that different from what is now the case in Canada in any event. For example, if one looks at the financial institutions legislation in Canada and how one interprets the well-being provisions under that legislation, one can see they are similar.

The Chairman: They were changed in the last set of revisions.

Mr. Rayner: Our view is that the present requirements in Canada with respect to the auditor's responsibility for fraud are not much different from what, in fact, was imposed through that legislation in the United States.

The Chairman: In fact, in Canada the changes were not made concurrently, and they were made in connection with the financial institution legislation.

Mr. Rayner: What the American legislation did was specify reporting to the Securities Exchange Commission under certain circumstances. At the same time — and this is interesting, from our point of view — it also provided that if an auditor found himself in a position where he had to report an illegal act or fraud, he would be protected from civil liability for exercising his responsibility to report to the SEC.

Le sénateur Angus: C'est une question difficile, puisque le marché de l'assurance devient plus déprimé en ce moment. Toutefois, beaucoup d'assureurs cherchent des clients professionnels, alors que jusqu'à tout récemment, ils n'en cherchaient pas et ce, pour toutes sortes de raisons. Je sais que nous parlons ici du principe, mais je ne suis pas sûr que le problème de la non-assurabilité sera votre meilleur argument. Il y a d'autres raisons logiques.

Le président: Lorsqu'ils accordent un avantage à certains, les politiciens veulent souvent obtenir quelque chose en retour. Si je comprends bien, les changements apportés à la loi fédérale américaine en 1995 prévoient des mesures additionnelles en matière de responsabilité pour la profession de vérification. Je ne dirais pas nécessairement qu'elles sont imposées en contrepartie de la responsabilité proportionnelle modifiée, mais elles ont été prévues simultanément, même si elles n'ont pas été exigées en contrepartie du nouveau concept de responsabilité. Pourriez-vous nous dire quelles sont ces mesures additionnelles en matière de responsabilité et comment vous réagiriez à une telle proposition dans le contexte canadien?

M. Rayner: Que ces mesures soient additionnelles ou prévues à titre de compensation est discutable.

Le président: Les deux événements se sont produits en même temps.

M. Rayner: Quelques dispositions ont été prévues en plus de la responsabilité proportionnelle. L'une portait sur les informations financières prospectives et prévoyait ce qu'on appelle la règle refuge.

Deuxièmement, une partie de la loi — et cela visait les vérificateurs — prévoyait la responsabilité de signaler toute fraude détectée.

Dans tous les cas, ce que prévoit cette loi n'est pas complètement différent de ce qui se passe au Canada. Par exemple, il suffit d'examiner les lois sur les institutions financières au Canada et d'y interpréter les dispositions de bien-être pour s'apercevoir qu'elles sont semblables.

Le président: Elles ont été modifiées lors des dernières révisions.

M. Rayner: D'après nous, les exigences actuelles au Canada en ce qui concerne la responsabilité du vérificateur en matière de fraude ne sont pas bien différentes de ce qu'impose cette loi aux États-Unis.

Le président: En fait, au Canada les changements n'ont pas été apportés simultanément, mais en rapport avec la Loi sur les institutions financières.

M. Rayner: La loi américaine a précisé qu'il fallait signaler toute fraude à la Securities Exchange Commission dans certaines circonstances. En même temps — fait intéressant, de notre point de vue — elle prévoit également que si un vérificateur se trouve dans une position où il doit signaler un acte illégal ou une fraude, il sera à l'abri de toute responsabilité civile du fait de ce signalement à la SEC.

There was a tiny linkage to the liability issue but this appeared to be something additional. My contacts in the United States tell me that it was not a *quid pro quo* as part of a deal on the legislation. It apparently arose because a particular senator or member of their house had a view on the matter and wanted to see it enacted, and it simply became a part thereof.

The Chairman: It was coincident rather than *quid pro quo*.

Mr. Rayner: That is our impression.

The Chairman: On behalf of the committee, I thank all of you for coming. You will agree you certainly had an exhaustive discussion of your proposal.

Senators, I remind you that on Tuesday we meet at 9:30. Our witnesses will be from the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

Senator Kelleher: Mr. Chairman, in that regard, there are problems arising under that act with respect to the disposition of surplus. The most recent example we had of that was in the Eaton's restructuring. That is always a problem. We are told — I do not know this — that employers have great concern about perceived unfairness.

The Chairman: I understand the issue.

Senator Kelleher: I am hoping that our researchers will guide and advise us and see to it that we have some witnesses who can discuss this issue.

The Chairman: That is frankly how we ended up scheduling the second day. We have invited the Canadian Labour Congress, who are on one side of that issue, and an employers' group on the other side. We have not yet had a reply from them. However, our hope is they will appear next Thursday.

Senator Kelleher: I just wanted to raise that concern.

The Chairman: They have certainly been asked to come. If they decide not to come, they will not come. They are aware of the hearings.

The committee adjourned.

Cela se rapporte donc légèrement à la question de responsabilité, mais cela semble plutôt être des mesures additionnelles. D'après ce que me disent mes connaissances aux États-Unis, ces mesures ne figurent pas dans la loi à titre de compensation. Elles y figurent apparemment parce qu'un sénateur ou un député l'a demandé.

Le président: Ce sont des mesures concomitantes plutôt que des mesures prévues à titre de compensation.

M. Rayner: C'est l'impression que nous en retirons.

Le président: Au nom du comité, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Vous conviendrez sans doute que nous avons discuté à fond de votre proposition.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous rappelle que mardi, nous nous réunissons à 9 h 30. Nous recevrons des témoins du Bureau du surintendant des institutions financières.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le président, à cet égard, cette loi pose des problèmes relatifs à l'écoulement des produits excédentaires, ainsi qu'en témoigne le récent exemple de la restructuration de la société Eaton. C'est toujours un problème. On nous dit — je ne le sais pas moi-même — que les employeurs s'inquiètent d'une perception d'injustice.

Le président: Je comprends la question.

Le sénateur Kelleher: J'espère que nos attachés de recherche vont nous guider et nous conseiller de manière à ce que nous ayons quelques témoins qui soient en mesure de débattre de cette question.

Le président: C'est exactement ce que nous avons prévu pour le deuxième jour. Nous avons invité des représentants du Congrès du travail du Canada qui défendent un aspect de cette question, et un groupe d'employeurs qui en défendent un autre. Nous n'avons pas encore reçu de réponse de leur part. Nous espérons toutefois qu'ils comparaitront jeudi prochain.

Le sénateur Kelleher: Je voulais simplement soulever ce point.

Le président: Nous leur avons demandé de venir. S'ils décident de ne pas venir, nous ne les verrons pas. Ils sont au courant des audiences.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Michael H. Rayner, President;
Mr. Ross Walker, Chairman, Legal Liability Task Force; and
Mr. William Broadhurst, Past Chairman, Legal Liability Task
Force.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Michael H. Rayner, président-directeur général;
M. Ross Walker, président, groupe de travail sur la
responsabilité légale; et
M. William Broadhurst, ancien président, groupe de travail
sur la responsabilité légale.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Tuesday, October 28, 1997

Issue No. 2

First Meeting on:
Bill S-3, An Act to amend the Pension Benefits
Standards Act, 1985 and the Office of the
Superintendent of Financial Institutions Act

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Joint and Several Liability and Professional
Defendants: Options Discussion Paper)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le mardi 28 octobre 1997

Fascicule n° 2

Première réunion concernant:
Le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur
les normes de prestation de pension et la Loi sur le
Bureau du surintendant des institutions financières

Y COMPRIS:
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(La responsabilité solidaire et les
professions libérales: examen des options)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kolber
Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C.	Meighen
(or Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Stanbury
Kelleher, P.C.	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kolber
Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p.	Meighen
(ou Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Stanbury
Kelleher, c.p.	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Octobre 21, 1997:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., seconded by the Honourable Senator Milne, for the second reading of Bill S-3, An Act to amend the Pension Benefits Standards Act, 1985 and the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Bosa, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 21 octobre 1997:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Milne, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyé par l'honorable sénateur Bosa, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 28, 1997

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Callbeck, Kelleher, P.C., Kirby, Meighen, Oliver, Stewart and Tkachuk. (7)

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms June Dewetering, Researcher, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Mr. Nick Le Pan, Deputy Superintendent, Operations Sector;

Ms Patty Evanoff, Director, Policy Initiatives and Communications; and

Ms Carol Taraschuk, Legal Counsel, Department of Justice.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 21, 1997, the committee proceeded to study Bill S-3, An Act to amend the Pension Benefits Standards Act, 1985 and the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act.

Mr. Le Pan made an opening statement and along with Ms Taraschuk answered questions.

At 11:30 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 28 octobre 1997

(3)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35 dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Callbeck, Kelleher, c.p., Kirby, Meighen, Oliver, Stewart et Tkachuk. (7)

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme June Dewetering, attachée de recherche, Division de l'économie.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. Nick Le Pan, surintendant adjoint, Secteur des opérations;

Mme Patty Evanoff, directrice, Division des initiatives stratégiques et des communications; et

Mme Carol Taraschuk, conseillère juridique, ministère de la Justice.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 octobre 1997, le comité entreprend l'étude du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières.

M. Le Pan fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de Mme Taraschuk.

À 11 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, October 28, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SECOND REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada, now tables a report entitled "Joint and Several Liability and Professional Defendants: Options Discussion Paper".

Respectfully submitted,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

(See text of report following the Evidence.)

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 28 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi, 22 octobre 1997 à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien, dépose maintenant un rapport intitulé «La responsabilité solidaire et les professions libérales: Examen des options».

Respectueusement soumis,

(Voir texte du rapport à la fin des témoignages.)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 28, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, to amend the Pension Benefits Standards Act, 1985 and the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, met this day at 9:35 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, our witness today is Mr. Nick Le Pan. However, he has changed jobs since his last appearance before us. Many of you will remember that he was previously the Deputy Superintendent of the policy branch of the Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI. Approximately two weeks ago, Mr. Le Pan became the Deputy Superintendent of Operations.

Mr. Le Pan was first involved with Bill S-3 when he was in the Department of Finance, and then when he was in the OSFI policy section, and now while he is in the OSFI operations section.

This is the first set of hearings on the Pension Benefits Standards Act. I believe two other sets of witnesses have asked to appear. They are representatives from the Multi-employers Benefit Plan Council of Canada and the International Association of Machinists.

Mr. Le Pan. Please proceed.

Mr. Nick Le Pan, Deputy Superintendent (Operations), Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada: Mr. Chairman and honourable senators, I am pleased to be here this morning. Appearing with me are Patty Evanoff, Director of the Policy Initiatives Division at OSFI, and Carol Taraschuck from our legal services group.

This morning I will talk about certain key elements of Bill S-3 and give a bit of background as to the rationale for the bill. I will also talk about some related provisions which are not contained in the legislation but which are important in terms of the evolution of the overall policy of regulating pension plans, something which was announced in the government's white paper on the Pension Benefits Standards Act prudential regulation. This background was contained in the white paper and was made available to members of the committee.

The federal government and OSFI in particular supervise approximately 1,100 pension plans out of about 14,000 in the country. Compared with other financial institution regulation banks, insurance companies, and so forth where the federal government has a significant role, we are measured by members at only about 10 per cent of the activity nationally. The other major jurisdictions are Ontario, Quebec, British Columbia and Alberta. Approximately 80 per cent of the 1,120 plans are in the banks, transportation sector, Crown corporations, and other areas of federal employment. Some 360 plans are native band plans set up, in large measure, under the Band Employee Benefits Program.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel est renvoyé le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, M. Nick Le Pan est notre témoin aujourd'hui. Il a toutefois changé de poste depuis sa dernière comparution devant nous. Bon nombre d'entre vous se rappelleront qu'il était auparavant surintendant adjoint du secteur des politiques du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). Il y a environ deux semaines, M. Le Pan a été nommé surintendant adjoint des opérations.

M. Le Pan a commencé à s'occuper du projet de loi S-3 lorsqu'il était au ministère des Finances et ensuite au secteur des politiques du BSIF; il s'y intéresse maintenant en sa qualité de surintendant adjoint du secteur des opérations du BSIF.

Nous entamons la première série d'audiences sur la Loi sur les normes de prestation de pension. Si je comprends bien, deux autres séries de témoins ont demandé à comparaître; il s'agit des représentants du Multi-Employers Benefit Plan Council of Canada et de l'Association internationale des machinistes.

Monsieur Le Pan, je vous cède la parole.

M. Nick Le Pan, surintendant adjoint (Opérations), Bureau du surintendant des institutions financières: Monsieur le président et honorables sénateurs, c'est un plaisir pour moi que d'être ici ce matin. Je suis accompagné de Patty Evanoff, directrice de la Division des initiatives stratégiques du BSIF, et de Carol Taraschuk, de notre groupe de conseillers juridiques.

Ce matin, je vais parler de certains éléments clés du projet de loi S-3 et vous donner des informations générales quant à la raison d'être de ce projet de loi. Je vais également parler de dispositions connexes qui ne figurent pas dans la loi, mais qui sont importantes en ce qui a trait à l'évolution de la politique générale de réglementation des régimes de pension; c'est ce qui a été annoncé dans le livre blanc du gouvernement sur la règle de prudence relative à la Loi sur les normes de prestation de pension. Le livre blanc a été distribué aux membres du comité.

Le gouvernement fédéral et le BSIF, en particulier, assurent la surveillance de près de 1 100 régimes de pensions sur les quelque 14 000 qui existent au pays. Par rapport aux banques, sociétés d'assurance, et cetera, assujetties à la réglementation des institutions financières où le gouvernement fédéral joue un rôle important, nous ne représentons, en termes de participants, que 10 p. 100 environ de l'activité nationale, les autres grandes compétences étant l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Près de 80 p. 100 des 1 120 régimes se retrouvent dans les secteurs des banques, des transports, des sociétés d'État et autres secteurs de l'emploi fédéral. Quelque 360 régimes sont des régimes de bandes autochtones créés, en large mesure, en vertu du Programme des avantages sociaux des employés des bandes.

Measured by members, about 90 per cent of our plans are defined benefit plans, while 10 per cent are defined contribution plans. Measured by plans, 40 per cent are defined benefit and 60 are defined contribution.

With that background, I will talk about the rationale behind Bill S-3, some key provisions, some surrounding guidelines that are under development which will be the subject of further consultations, and several other items that are covered in the bill. In particular, I will speak about one item related to federal-provincial harmonization initiatives.

I emphasize that this is primarily a safety and soundness package. The Pension Benefits Standards Act has a variety of goals and includes, in addition to safety and soundness and regulatory issues, a number of provisions related to more social policy matters. Those are not the substance of this bill. This bill is directed primarily at the safety and soundness prudential side of the Pension Benefits Standards Act and the regulatory framework for supervising federally regulated pension plans.

As I mentioned, a white paper was released in July of 1996. Following further consultations, it led to this piece of legislation.

Why were amendments proposed to the Pension Benefits Standards Act in the safety and soundness area? Effectively, the Pension Benefits Standards Act has not been revised materially in this area since it was brought into force at the beginning of 1987. In the meantime, as honourable senators well know, the supervisory and prudential systems in the rest of federal financial institution legislation were strengthened in 1992, 1995, and again in 1997. The government believed, as did we, that similar strengthening was required in the Pension Benefits Standards Act. The current framework in the Pension Benefits Standards Act does not include the range of powers and regulatory tools needed to deal with plans which have solvency or compliance concerns.

As well, a large part of OSFI's mandate under the current Pension Benefits Standards Act is related to review of plan documents. To give a sense of what that means, we reviewed some 4,000 plan documents last year with a staff of 21 people. We believe that our mandate ought to be more focused on things that matter, including safety and soundness issues, and less focused on a requirement for a review of all plan documents and amendments to plan texts.

I wish to talk about some other basic principles that lay behind the development of Bill S-3, in addition to adequate provisions for the regulator to deal with safety and soundness issues.

One principle was that pension plan members should receive adequate information concerning the financial condition of their plan. Following on from that principle, this bill includes a number of provisions which I will highlight in a moment. As well, there

En termes de participants, près de 90 p. 100 de nos régimes sont à prestations déterminées, tandis que 10 p. 100 sont à cotisations déterminées. En termes de régimes, 40 p. 100 sont à prestations déterminées et 60 à cotisations déterminées.

Je vais maintenant parler de la raison d'être du projet de loi S-3, de certaines des ses dispositions clés, de quelques directives connexes en voie de préparation qui feront l'objet d'autres consultations, et de plusieurs autres points visés par le projet de loi. Je vais en particulier parler d'un point relatif aux initiatives fédérales-provinciales en matière d'harmonisation.

Je souligne qu'il s'agit essentiellement d'assurer de bonnes pratiques du commerce. La Loi sur les normes de prestation de pension a divers objectifs et englobe, en plus des éléments de bonnes pratiques du commerce et de réglementation, plusieurs dispositions liées à des questions relevant davantage de la politique sociale. Ces dernières ne forment pas le fond du projet de loi, lequel vise essentiellement les aspects de bonnes pratiques du commerce et de prudence aux termes de la Loi sur les normes de prestation de pension, ainsi que le cadre de réglementation prévu pour la surveillance des régimes de pension sous réglementation fédérale.

Comme je l'ai dit plus tôt, un livre blanc a été publié en juillet 1996. Suite à d'autres consultations, il a donné lieu à ce projet de loi.

Pourquoi les modifications proposées à la Loi sur les normes de prestation de pension visent-elles les bonnes pratiques du commerce? En fait, la Loi sur les normes de prestation de pension n'a pas subi de modification importante depuis son entrée en vigueur au début de 1987. Entre-temps, comme les honorables sénateurs le savent bien, les systèmes de surveillance et prudentiels aux termes de la Loi sur les institutions financières ont été renforcés en 1992, en 1995, puis en 1997. Le gouvernement a estimé, tout comme nous, qu'un renforcement semblable s'imposait pour la Loi sur les normes de prestation de pension. Le cadre actuel de la Loi sur les normes de prestation de pension ne comprend pas les pouvoirs et les outils de réglementation requis pour traiter des régimes ayant des problèmes de solvabilité ou d'observation.

Par ailleurs, une grande part du mandat du BSIF en vertu de l'actuelle Loi sur les normes de prestation de pension consiste à examiner les documents relatifs aux régimes. Pour vous donner une idée de ce que cela représente, quelque 21 membres du personnel ont examiné l'année dernière environ 4 000 documents relatifs aux régimes. Nous croyons que notre mandat devrait être davantage axé sur ce qui compte, comme les bonnes pratiques du commerce, et moins sur l'examen de tous les documents relatifs aux régimes et de leurs modifications.

J'aimerais maintenant parler de quelques autres principes fondamentaux à l'origine du projet de loi S-3, en plus des dispositions adéquates permettant à l'organe de réglementation de faire observer les bonnes pratiques du commerce.

Les participants aux régimes de pension doivent recevoir des renseignements adéquats au sujet de la situation financière de leur régime. C'est l'un des principes d'où découlent plusieurs dispositions que je vais souligner dans un instant. Il y aura en

will be further provisions and guidelines on enhanced disclosure to members about the financial condition of their plan.

It is also important to realize, as we have discussed regarding other federal financial institution regulations, that regulation and supervision cannot and will not guarantee that the promises made in pension plan contracts will always be met. Bill S-3 contains a proposed alteration to OSFI's mandate to make that clear, as it is already clear in our current mandate with respect to other federal financial institutions which we supervise.

From a safety and soundness perspective, it is important to understand that pension plans, and defined benefit pension plans in particular, are different in a fundamental sense from other financial institutions which are regulated and supervised by OSFI. In defined contribution plans, the promise is to pay pensions related to the value of the assets in the plan. In defined benefit plans, there is a promised level of benefits. However, fundamentally, the promised level of benefits is the result of contractual arrangements between employers and employees.

As with all other pension legislation in Canada, it is possible under the Pension Benefits Standards Act to promise benefits which are beyond the current accumulated assets in the plan with the proviso that the gap is funded over time. The case of a financial institution is different. We expect the institution to have capital in excess of its liabilities, that is, its promises to the depositors or policyholders. In a pension plan, it is not necessary to have that current margin on a current basis.

As a result, plan administrators and their related actuaries must regularly produce reports on the solvency position of the plan on a termination basis or on the position of the plan on a going-concern basis. Inherently, then, the financial condition of a pension plan is dependent upon the willingness of the contracting parties to make the contributions necessary to fund those promises. That depends upon the financial condition of the employer, as well as the willingness of the employees in plans where there are employee contributions, to make the necessary contributions. Otherwise, they can adjust the benefits to be more in line with the contributions which they are prepared to make.

Let me go into some of the key elements of the legislative package. I will not do these in order as they appear in the bill, but rather in the order of the structure of the supervisor-regulatory relationship. I will provide some helpful cross-references to key parts of the bill.

At page 5 of my brief is a clarification that OSFI's supervisory focus is primarily on matters affecting financial condition. There is an amendment to OSFI's mandate in clause 29 of the bill which makes it clear that OSFI has a responsibility to protect pension plan members. However, clause 29 also has related language to indicate that OSFI is not guaranteeing that all promises will be met, and this is for the reasons I have indicated earlier.

autre d'autres dispositions et lignes directrices sur une meilleure divulgation des renseignements au sujet de la situation financière du régime.

Il importe également de se rendre compte, comme nous l'avons dit au sujet d'autres réglementations relatives aux institutions financières fédérales, que la réglementation et la surveillance ne sauraient garantir le respect des engagements pris dans le cadre de contrats de régimes de pension, voire elles ne le garantissent pas. Le projet de loi S-3 renferme une modification proposée au mandat du BSIF pour que cela soit bien clair, comme cela l'est déjà dans notre actuel mandat à l'égard d'autres institutions financières fédérales dont nous assurons la surveillance.

En ce qui concerne les bonnes pratiques du commerce, il est important de comprendre que les régimes de pension et les régimes de pension à prestations déterminées en particulier, sont fondamentalement différents de ceux d'autres institutions financières qui sont réglementés et surveillés par le BSIF. Dans les régimes à cotisations déterminées, le versement des pensions en fonction de la valeur de l'actif du régime est l'engagement qui est pris. Dans les régimes à prestations déterminées, le versement d'un certain montant de prestations est l'engagement qui est pris. Toutefois, fondamentalement, ce montant des prestations découle d'ententes contractuelles entre employeurs et employés.

À l'instar de toutes les autres lois sur les pensions au Canada, il est possible, en vertu de la Loi sur les normes de prestation de pension, de prévoir des prestations plus élevées que la valeur de l'actif accumulé, à condition de combler progressivement l'écart. Le cas des institutions financières est différent. Nous nous attendons à ce que l'institution ait un capital supérieur à son passif, c'est-à-dire à ses engagements envers les déposants ou les participants au régime. Dans un régime de pension, il n'est pas nécessaire d'avoir constamment ce genre de marge.

Il s'ensuit que les administrateurs de régimes et leurs actuaires doivent présenter des rapports réguliers sur la solvabilité du régime dans la période de validité de celui-ci ou après sa cessation. La situation financière d'un régime de pension dépend donc fondamentalement de la volonté des parties contractantes de verser les cotisations nécessaires pour financer ces engagements. Ce versement dépend de la situation financière de l'employeur, ainsi que de la volonté des employés participant à des régimes prévoyant des cotisations d'employés. Sinon, il est possible de rajuster les prestations de manière qu'elles correspondent davantage aux cotisations prévues.

Permettez-moi d'aborder certains des éléments clés du projet de loi. Je ne vais pas les aborder dans l'ordre dans lequel ils apparaissent dans le projet de loi, mais plutôt dans l'ordre de la structure du rapport surveillance-réglementation. Je vais faire quelques renvois utiles aux éléments clés du projet de loi.

À la page 5 de mon mémoire, je donne une explication du mandat de surveillance du BSIF qui doit porter essentiellement sur des questions relatives à la situation financière. Selon un amendement au mandat du BSIF, à l'article 29 du projet de loi, il apparaît clairement que le BSIF a la responsabilité de protéger les participants aux régimes de pension. Toutefois, l'article 29 précise également que le BSIF ne garantit pas que tous les engagements

Also removed from the Pension Benefits Standards Act is OSFI's current obligation to review all plan documents and all plan amendments. That positive obligation now exists under the Pension Benefits Standards Act, but we do not believe it is appropriate. We believe it is better to focus our resources on things that matter.

As a consequence, there will be an enhanced self-assessment system whereby plan administrators, when they make any amendment, will indicate to OSFI that that amendment is in compliance with the provisions of the Pension Benefits Standards Act.

The Chairman: What does "self-assessment" mean?

Mr. Le Pan: Effectively, that term means "certification" on behalf of the plan. If an amendment is made, there will be an attestation that, in the opinion of the plan administrators, the amendment meets the requirements of the Pension Benefits Standards Act and the regulations.

We will then do spot-checks in some areas and, in other areas, we will do a thorough check. This requirement for attestation will give to the plan administrators a key sense that they hold some responsibility for ensuring that plan amendments and provisions are in accordance with the Pension Benefits Standards Act. It is our experience from other self-regulatory models that such a positive requirement for those kinds of attestations tend to improve compliance, although it will not be 100 per cent effective.

The Chairman: Is it like the certificate of compliance which officers of corporations make with respect to meeting environmental regulations and a variety of other things?

Mr. Le Pan: That is right. We are not prescribing in great detail the form in which this happens because many plans are simple and straight forward.

The Chairman: Will there be written statements sent to you?

Mr. Le Pan: That is correct.

Senator Tkachuk: Will you perform an audit function?

Mr. Le Pan: Yes, in some areas, if there is a very significant change, we will check everything; however, it will be more of an audit post-check type of function.

We cover approximately 1,100 pension plans. There is no current requirement in the Pension Benefits Standards Act that OSFI examine each plan yearly, a measure which exists in some other financial institution legislation. We do 20 to 30 examinations per year.

Again, partially in anticipation of this kind of mandate, we are trying to make our examination methodology more risk-focused in the areas which we think deserve it. We take a similar approach to checking on the attestations, as I have referred to them.

seront respectés et cela, pour les raisons que j'ai indiquées plus tôt.

L'obligation actuelle pour le BSIF d'examiner tous les documents relatifs aux régimes et à leurs modifications ne figure plus dans la Loi sur les normes de prestation de pension. Cette obligation positive existe actuellement en vertu de la Loi sur les normes de prestation de pension, mais nous ne croyons pas qu'elle soit pertinente. Nous pensons qu'il vaut mieux utiliser nos ressources pour ce qui compte.

C'est la raison pour laquelle un meilleur système d'auto-évaluation est prévu pour permettre aux administrateurs de régime d'indiquer au BSIF que les modifications éventuelles qu'ils apportent sont conformes aux dispositions de la Loi sur les normes de prestation de pension.

Le président: Que signifie «auto-évaluation»?

M. Le Pan: Cela signifie en fait «attestation» au nom du régime. En cas de modification, les administrateurs du régime devront produire une attestation indiquant que la modification en question répond aux exigences de la Loi sur les normes de prestation de pension et de ses règlements.

Nous ferons alors des vérifications au hasard dans certains cas et des vérifications approfondies, dans d'autres. Cette obligation en matière d'attestation donnera aux administrateurs de régime le sentiment qu'ils ont une certaine responsabilité et qu'ils doivent s'assurer que les modifications et les dispositions du régime sont conformes à la Loi sur les normes de prestation de pension. D'après notre expérience à propos d'autres modèles d'auto-réglementation, nous savons qu'une telle obligation positive pour ces genres d'attestation tend à améliorer la conformité, bien qu'elle ne soit pas efficace à 100 p. 100.

Le président: Cela s'apparente-t-il au certificat de conformité que les dirigeants de société doivent présenter pour indiquer qu'ils répondent aux règlements environnementaux et autres?

M. Le Pan: C'est exact. Nous ne prescrivons pas en détail la forme que cela doit prendre, car beaucoup de régimes sont simples et directs.

Le président: S'agit-il de déclarations écrites?

M. Le Pan: C'est exact.

Le sénateur Tkachuk: Jouerez-vous un rôle de vérification?

M. Le Pan: Oui, dans certains cas, si un changement important est apporté, nous vérifierons tout; toutefois, ce sera plutôt un genre de vérification après le contrôle.

Nous nous occupons de près de 1 100 régimes de pension. Actuellement, la Loi sur les normes de prestation de pension n'exige pas que le BSIF examine chaque régime tous les ans, mesure qui existe dans d'autres lois régissant les institutions financières. Nous faisons de 20 à 30 examens par an.

Par ailleurs, à cause, en partie, de ce genre de mandat prévu, nous essayons d'axer davantage notre méthodologie d'examen sur les risques dans les secteurs qui, selon nous, le méritent. Nous adoptons une approche semblable en ce qui concerne la vérification des attestations, dont j'ai fait mention.

There are also a variety of provisions in Bill S-3 which relate to planned governance and to the superintendent's powers. One example is in the governance area. Authority is given to the superintendent to call meetings with the administrator or to require that the administrator call meetings with members in order to enhance a particular issue. For example, if the superintendent felt that disclosure had not been adequate, he could request that plan administrators meet with members to better explain what is going on.

There are a set of provisions to enhance the powers of the Office of the Superintendent, many of which are directly analogous to powers in other financial institution legislation which were added during the late 1980s and early 1990s. For example, Bill S-3 provides power to the superintendent, under the PBSA, to issue directions of compliance to a pension plan. Power is given to the superintendent to institute any court action which could be instituted by any member who is entitled to a benefit. There is a power to remove the administrator when a plan is wound up.

To put this change in perspective, currently, the superintendent's main remedial power is to terminate the plan. There are few options between a general moral suasion to meet OSFI to discuss something that OSFI does not like and a simple termination of the plan. In other financial institution legislation, there are staged degrees of intervention measures which can be taken.

As we have done in other financial institution regulations, we are preparing what we call a "guide to intervention" which sets out the various stages. About two years ago, we published such a guide for deposit-taking institutions and insurance companies. We are in the final process of developing a similar guide for pension plans. We will distribute it for information and comment before finalizing it. The guide will give those who are responsible for pension plans an indication of how we plan to exercise these powers.

It is a staged kind of approach, as you can imagine, depending upon the seriousness of the situation and on whether any required remedial action was taken at earlier stages. One of the ultimate sanctions is termination of the plan by the superintendent.

There are several other items that track the powers we have in other areas. For example, one of the key measures in clause 9 of the bill is to give the superintendent the power to specify modifications to actuarial practices and accounting principles that would apply to a valuation of pension plans.

There are provisions set out at page 9 of the material which relate to funding and investment requirements. We have not altered the basic funding presumption. As I indicated earlier, it is possible to have a pension plan that is not fully funded on a

Diverses dispositions du projet de loi S-3 portent sur la gestion des régimes de retraite et les pouvoirs du surintendant. Prenons par exemple la gestion des régimes de retraite. Le surintendant est autorisé à convoquer des rencontres avec l'administrateur ou à exiger qu'un administrateur convoque une réunion avec les participants afin de régler une question particulière. Par exemple, si le surintendant est d'avis que la divulgation ne se fait pas correctement, il peut demander aux administrateurs du régime de rencontrer les participants afin de mieux leur expliquer ce qui se passe.

Une série de dispositions permet de renforcer les pouvoirs conférés au bureau du surintendant, dont un bon nombre sont analogues aux pouvoirs prévus par d'autres lois régissant les institutions financières et ajoutés à la fin des années 80 et au début des années 90. Par exemple, le projet de loi S-3 donne au surintendant, en vertu de la Loi sur les normes de prestation de pension, le pouvoir de prendre des directives à l'égard d'un régime de pension. Le surintendant a également le pouvoir d'entreprendre toute procédure judiciaire que peut prendre une personne ayant droit à une indemnité ou à un remboursement. Il peut également révoquer l'administrateur lorsqu'un régime est liquidé.

Pour mettre un tel changement en perspective, le principal pouvoir correctif actuel du surintendant consiste à ordonner la cessation du régime. Il existe quelques options entre une pression morale générale qui oblige à rencontrer le BSIF pour discuter de points que le BSIF n'apprécie pas et la simple cessation du régime. Dans d'autres lois régissant les institutions financières, plusieurs mesures d'intervention progressive sont prévues.

Comme nous l'avons fait pour d'autres règlements régissant les institutions financières, nous préparons ce que nous appelons un «guide d'intervention» qui explique ces diverses étapes. Il y a deux ans environ, nous avons publié un tel guide pour les institutions de dépôt et les sociétés d'assurance. Nous terminons actuellement un guide semblable pour les régimes de pension. Avant de le finaliser, nous le distribuerons pour informer les intéressés et savoir ce qu'ils en pensent. Ce guide donnera à ceux qui sont responsables de régimes de pension une indication de la façon dont nous prévoyons exercer ces pouvoirs.

C'est un genre d'approche progressive, comme vous pouvez l'imaginer, que l'on adopte en fonction de la gravité de la situation et une fois des correctifs apportés dans les étapes précédentes. La cessation du régime par le surintendant est l'une des ultimes sanctions.

Plusieurs autres points précisent les pouvoirs que nous avons dans d'autres domaines. Par exemple, en vertu de l'article 9 du projet de loi, le surintendant a le pouvoir de préciser les modifications aux méthodes actuarielles et aux principes comptables qui s'appliqueraient à l'évaluation des régimes de pension.

Vous trouverez à la page 9 de la documentation les dispositions qui portent sur les exigences en matière de financement et de placement. Nous n'avons pas modifié l'hypothèse actuarielle de base. Comme je l'ai indiqué plus tôt, il est possible d'avoir un

current basis with a promise to fund it over five years, for example.

On the other hand, we believe that if a plan has a solvency ratio of less than one, that is, if the plan were terminated today, then there would not be enough money in the plan to keep the pension promises. That plan should not be allowed to enhance benefits. Therefore, if a plan has a solvency ratio of less than one, we believe the priority ought to be dealing with that gap and not enhancing benefits.

Clause 10.1 of the bill indicates that plan amendments will be limited to those situations in which a solvency ratio is allowed to fall below one. We also have a positive requirement for investment in a prudent portfolio, an initiative that is found in a number of other places.

I can return to this subject later to answer questions, Mr. Chairman. However, I believe that broadly addresses the safety and soundness parts of the bill.

There is another clause in the bill which deals with requirements to disclose the solvency ratio to plan members. It is not now required that plans disclose the solvency ratio to their members. We anticipate that the regulations will require that the solvency ratio be disclosed. As well, if the solvency ratio is less than one, we anticipate that the regulations will require the administrators of the pension plan to disclose to members a plan by which they intend to move from a solvency deficiency to a fully funded state.

I also wish to highlight clause 6 of the bill which gives authority to the Minister of Finance to enter into a multilateral supervisory agreement with other provincial regulators. A range of bilateral agreements are now in place. Those agreements involve plans which have members under both federal and provincial jurisdiction. Federal and provincial government pension supervisors have developed a proposed multilateral supervisory agreement that would allow plans in those circumstances to be supervised by one supervisor using only one set of rules as opposed to one supervisor using multiple sets of rules.

At the moment, the federal government does not have authority to enter into such an agreement. It is fair to say that interest is coalescing around this type of agreement. Although no provinces have signed up at this point, the prospects are reasonably good that they will. However, without a change to the Pension Benefits Standards Act, the federal government does not have the authority to sign on to that type of agreement. Therefore, it cannot play a leadership role in trying to push the final stages of making such an agreement come to fruition.

This proposed agreement would affect a certain number of federal plans that have members from both provincial and federal employment sectors. I know that, historically, removal of federal-provincial duplication and overlap has been a concern of this committee.

régime de pension qui ne soit pas à capitalisation intégrale dans la mesure où il y a engagement de capitalisation sur cinq ans, par exemple.

Par contre, si un régime a un ratio de solvabilité inférieur à un, c'est-à-dire si le régime était interrompu aujourd'hui, il n'y aurait pas assez de fonds pour respecter les engagements pris en matière de pension. Ce régime ne devrait pas être en mesure de prévoir des prestations plus élevées. Par conséquent, en cas de ratio de solvabilité inférieur à un, nous croyons qu'il faudrait en priorité combler cet écart et non prévoir des prestations plus élevées.

Selon l'article 10.1 du projet de loi, les modifications au régime seront limitées aux cas où on laisse le ratio de solvabilité être inférieur à un. Nous avons également une obligation positive relative au placement selon le principe de gestion prudente du portefeuille, initiative que l'on retrouve dans de nombreux autres domaines.

Je pourrais revenir là-dessus plus tard et répondre à vos questions, monsieur le président. Je pense avoir ainsi traité largement des aspects du projet de loi relatifs aux bonnes pratiques du commerce.

Une autre disposition du projet de loi prévoit la divulgation du ratio de solvabilité aux participants au régime. Ce n'est pas le cas actuellement. Nous prévoyons que les règlements exigeront cette divulgation également. Par ailleurs, si le ratio de solvabilité est inférieur à un, nous prévoyons que les règlements exigent que les administrateurs de régime de pension annoncent aux participants un plan de redressement permettant de passer d'une insuffisance en matière de solvabilité à une capitalisation intégrale.

J'aimerais également souligner l'article 6 du projet de loi qui habilite le ministre des Finances à conclure, avec d'autres autorités compétentes de provinces, des accords multilatéraux de surveillance. Plusieurs accords bilatéraux, maintenant en place, visent les régimes dont les participants relèvent de la compétence fédérale ainsi que d'une compétence provinciale. Les surveillants de régimes de pension fédéraux et provinciaux ont mis au point un accord multilatéral de surveillance permettant, dans ces cas-là, la surveillance des régimes par un surveillant qui aurait recours à une série de règles, au lieu de plusieurs séries de règles.

Pour l'instant, le gouvernement fédéral n'est pas habilité à conclure un tel accord. On peut avancer qu'en général, les intervenants manifestent un certain intérêt à propos de ce genre d'accord. Bien qu'aucune province n'ait signé pour l'instant, on s'attend à ce qu'elles le fassent. Toutefois, sans changement à la Loi sur les normes de prestation de pension, le gouvernement fédéral ne peut signer ce genre d'accord. Par conséquent, il ne peut jouer un rôle de leadership et ne peut accélérer les dernières étapes menant à la réalisation d'un tel accord.

Cet accord proposé viserait un certain nombre de régimes fédéraux dont les participants relèvent de secteurs d'emploi provincial et fédéral. Je sais que votre comité a toujours été en faveur de la suppression de tout double emploi ou chevauchement entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

There are a range of technical amendments in the legislation as well. Some of them are listed on page 11 of the hand-out. They include authority for the superintendent to interview third parties and to bring the fines and penalties more in line with those found in other regulatory statutes governing financial institutions.

One further element of Bill S-3 concerns arbitration procedures for surplus entitlement. This is not a matter that is primarily a safety and soundness matter, although it has some implications for the operations of OSFI.

Currently, entitlement to surplus is determined by plan texts.

The Chairman: You jumped immediately to the word "surplus". It is important that people understand at the outset that there are basically two kinds of plans. There are defined benefit plans in which the employee gets something like 2 per cent per year multiplied by the number of years they have worked multiplied by their average salary over the best five years, or whatever. There are also defined contribution plans into which the employee puts in money. The money an employee gets out of such a plan amounts to whatever the money has grown to over the life of the plan.

Clearly, in the case of defined contribution plans, there is no surplus, because it is all the employees' money anyway. Will you be talking about defined benefit plans in which the employer is on the hook to provide a formula amount of money to the employee when the employee retires, independent of how much is in the pot?

Mr. Le Pan: That would be a fairly standard kind of arrangement for a defined benefit plan, yes.

The Chairman: To back up one step, perhaps you could explain what you mean by "surplus". What does "surplus" mean in that context?

Mr. Le Pan: Mr. Chairman, I spoke earlier about plans which have a deficit and the prudential rules surrounding that issue. However, in the case of a defined benefit plan, because the pension promise is not directly related to the assets in the plan, it is a promise that is part of the contractual arrangement that set up the plan. It is possible that the amount of contributions that have been made to the plan at any one time are greater than what would be necessary to fund the promise made to pensioners.

We talked about what happens when they are less, that is, if the solvency ratio is less than one. There could also be plans in which the value of the assets in the plan is more than the actuarially determined value on a present value basis of all the promises made in the plan documents to the pensioners. That difference is a surplus.

Senator Stewart: Would you tell us how the assets are held?

Mr. Le Pan: These would normally be trustee pension plans. Effectively, they are a trust, or an insurance contract in some cases.

On retrouve toute une série de modifications techniques à la loi. Certaines sont énumérées à la page 11 de la documentation. Il s'agit entre autres de conférer au surintendant le pouvoir d'interviewer des tiers et d'accroître les amendes et pénalités conformément aux lois et règlements régissant les institutions financières.

Un autre élément du projet de loi S-3 vise les procédures d'arbitrage pour les droits sur l'excédent. Il ne s'agit pas fondamentalement d'une question de bonnes pratiques du commerce, bien que cela ait des répercussions sur le fonctionnement du BSIF.

Actuellement, les droits sur l'excédent sont déterminés par le texte des régimes.

Le président: Vous sautez sur le mot «excédent». Il est important que l'on comprenne au départ qu'il existe essentiellement deux genres de régimes. Il y a les régimes à prestations déterminées où l'employé obtient l'équivalent de 2 p. 100 par an multiplié par le nombre d'années au cours desquelles il a travaillé multiplié par le revenu moyen des cinq meilleures années, ou quelque chose du genre. Il y a également les régimes à cotisations déterminées où l'employé verse de l'argent. L'argent que retire l'employé d'un tel régime équivaut au montant d'argent accumulé pendant la durée du régime.

De toute évidence, dans le cas des régimes à cotisations déterminées, il n'y a pas d'excédent, car il s'agit de l'argent des employés. Allez-vous parler des régimes à prestations déterminées qui obligent l'employeur au moment de la retraite de l'employé à lui verser un montant d'argent selon une certaine formule, indépendamment de la somme dont dispose le régime?

M. Le Pan: C'est effectivement ce qui se produirait dans le cas d'un régime à prestations déterminées.

Le président: Revenons en arrière, peut-être pourriez-vous expliquer ce que vous entendez par «excédent». Qu'est-ce que signifie «excédent» dans ce contexte?

M. Le Pan: Monsieur le président, j'ai parlé plus tôt des régimes qui accusent un déficit et des règles prudentielles à cet égard. Toutefois, dans le cas d'un régime à prestations déterminées, l'engagement n'est pas directement lié à l'actif du régime; c'est un engagement qui fait partie de l'entente contractuelle à l'origine du régime. Il est possible que le montant des cotisations versées au régime soit plus élevé que nécessaire pour respecter l'engagement pris à l'égard des retraités.

Nous avons parlé de ce qui se produit lorsqu'il est inférieur, c'est-à-dire lorsque le ratio de solvabilité est inférieur à un. Il peut y avoir également des régimes dont la valeur de l'actif est supérieure à la valeur actuarielle calculée en fonction de la valeur actuelle de tous les engagements pris dans les documents du régime à l'égard des retraités. L'excédent représente cette différence.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous indiquer ce qu'il advient de l'actif?

M. Le Pan: Il est normalement géré par un conseil de fiducie. En fait, c'est une fiducie ou un contrat d'assurance dans certains cas.

Senator Stewart: Are the trustees buying bonds or stocks or putting money into banks?

Mr. Le Pan: Broadly speaking, yes. One would have a portfolio that could include bonds and stocks or other investments such as real estate or commercial lending. I would be happy to provide to the committee a list of the overall mix of the assets of the plans which we supervise.

There is a requirement in Bill S-3 for there to be a prudent portfolio. We are in the process of developing guidelines as to what that would mean in practice. However, we do not have a detailed set of prescribed kinds of assets. In large measure, it is left to the trustees running the plan.

The Chairman: Mr. Le Pan, if a company goes bankrupt, are the assets of the pension fund in a safe place from which they cannot also disappear? In essence, are the contributions from the employer and employee put out of reach of the company in the event the company gets into trouble? To that extent are they in trust?

Mr. Le Pan: The classic arrangement would be a trustee plan. The assets are in trust for the beneficiaries of the plan or to meet whatever the requirements are under the plan contract. In that sense, the assets are legally separate. I think the act provides protection for that from the assets of either the employer or a union representing employees. In the case of a plan with unionized members and employee contributions, they are supposed to be separate from the assets of those entities.

Senator Oliver: Is that like the case of Eaton's where the assets were in a separate account?

Mr. Le Pan: Effectively, the assets of these plans are legally separate.

If there is a surplus, that still leaves the question of whose assets are they or whose surplus is it. Currently, there is not one determination of that question. There is no simple, single answer either in the Pension Benefits Standards Act or in common law.

Remember that we are talking about something that is fundamentally a contract among employers, employees, pensioners, and so forth. The current PBSA provisions around surplus essentially say that if the plan documents and the contract are clear as to employer entitlement to surplus, and provided the superintendent is of the view that there is not a solvency problem, then surplus could be paid to an employer. If the plan documents were clear that entitlement to surplus is to the employer and there is no solvency problem, then you could pay the surplus to the employer. Similarly, if the plan documents were absolutely clear that surplus does not belong to the employer, then it does not matter what the situation is, the plan documents prevail. Other than going back and changing the documents through a renegotiation process, there is no possibility for the employer to change the entitlement to surplus.

In many circumstances, the documents are not clear, which is the case in the vast majority of circumstances.

Le sénateur Stewart: Les fiduciaires achètent-ils des obligations, des actions ou placent-ils l'argent dans des banques?

M. Le Pan: Généralement, oui. On peut avoir un portefeuille qui inclut des obligations, des actions ou d'autres placements comme les biens immobiliers ou les prêts commerciaux. Je suis prêt à donner au comité une liste de la composition générale de l'actif des régimes dont nous assurons la surveillance.

Le projet de loi S-3 prévoit le principe de gestion prudente du portefeuille. Nous sommes en train d'élaborer des lignes directrices relatives à ce que cela signifie en pratique. Toutefois, nous n'avons pas de liste détaillée des genres d'actifs prescrits. Dans une grande mesure, c'est laissé à la discrétion des fiduciaires responsables du régime.

Le président: Monsieur Le Pan, si une société fait faillite, l'actif du fonds de pension est-il en lieu sûr ou peut-il disparaître? Essentiellement, les cotisations de l'employeur et de l'employé sont-elles hors de portée de la société au cas où celle-ci aurait des problèmes? Dans quelle mesure sont-elles en fiducie?

M. Le Pan: Il s'agirait normalement d'un plan fiduciaire. L'actif est en fiducie pour les bénéficiaires du régime ou pour respecter les exigences du contrat. À cet égard, l'actif est à part, légalement parlant. Je crois que la loi prévoit une telle protection de l'actif de l'employeur ou d'un syndicat représentant les employés. Dans le cas d'un régime où les cotisations sont versées par des participants syndiqués et des employés, ces cotisations sont censées être distinctes de l'actif de ces entités.

Le sénateur Oliver: Est-ce comme dans le cas de Eaton's où l'actif était dans un compte à part?

M. Le Pan: Effectivement, l'actif de ces régimes est à part, légalement parlant.

En cas d'excédent, on ne sait toujours pas à qui appartient l'actif ou l'excédent. À l'heure actuelle, il n'existe pas de réponse universelle à cette question. Il n'y a pas de réponse simple, universelle, que ce soit dans la Loi sur les normes de prestation de pension ou dans la common law.

N'oubliez pas que nous parlons essentiellement d'un contrat entre employeurs, employés, retraités, et cetera. Selon les dispositions actuelles de la Loi sur les normes de prestation de pension relatives à l'excédent, si les documents du régime et les contrats sont clairs quant aux droits de l'employeur sur l'excédent et si le surintendant est d'avis qu'il n'y a pas de problème de solvabilité, l'excédent peut alors être versé à un employeur. Si les documents relatifs au régime indiquent clairement que l'excédent revient à l'employeur et qu'il n'y a pas de problème de solvabilité, on pourrait alors verser l'excédent à l'employeur. De même, si les documents relatifs au régime indiquent de façon absolument claire que l'excédent ne revient pas à l'employeur, peu importe la situation, ce sont les documents relatifs au régime qui l'emportent. À moins de modifier les documents par un processus de renégociation, l'employeur ne peut pas modifier les droits sur l'excédent.

Dans de nombreux cas, sinon dans la majorité, les documents ne sont pas clairs.

The role of our office is such that we end up opining on whether or not there is clarity. As I have said, in most cases there is not.

The area of entitlement to surplus from a legal perspective — because often it is not a matter of clarity in the original contract — has been subject to a considerable amount of litigation both federally and provincially. Litigation sometimes has gone one way and sometimes others, and that litigation is costly.

In this area, a number of people indicated to us that it might be desirable for the federal government to have a view. There were three possible views the government could assume. They could have done nothing, obviously. The problem with doing nothing is that we end up with a situation that is not very clear for anyone. If there is a desire for there to be some resolution of the surplus situation for a particular plan, there is a potential exposure to considerable costs on everyone's side to get that resolution ultimately done.

Instead of doing nothing, we could have made a policy decision. For example, in many cases employers are on the hook if there is a deficit. If it turns out that there is a surplus, they ought to have the right to that surplus to provide funding when there is a downturn. They at least ought to get the benefits when there is an upside if economic conditions and employment circumstances change. If the plan moves into surplus, they ought to get the upside because they are, *de facto*, on the hook for the downside.

The third possibility is we could have made a decision that in no case is surplus available to employers, or we could have done something in between.

This bill does not take a formal legislative position on who is entitled to surplus. However, in some cases, it proposes a simplified procedure involving arbitration for a determination of surplus entitlement. It does not take away the right of any party ultimately to go to court, if they so wish, to determine surplus entitlement in a particular plan. It provides a further avenue for sorting out to whom the surplus belongs. We think this has some benefit. I will stop there before I go into the benefits.

The Chairman: Given the technical nature of this issue and because it is the most sensitive issue in the bill, I want to ensure that everyone understands what you have said.

Please feel free, colleagues, to interrupt Mr. Le Pan, because it is important we understand what has happened.

Senator Meighen: Is the lack of clarity in most plans because they did not deal with the question at all, or is it because of the language employed or the poor quality of the lawyers?

Mr. Le Pan: I will ask my colleague Carol Taraschuk from our legal group to comment on that question since she has reviewed many of these situations.

Le rôle de notre bureau consiste à émettre un avis: les documents sont-ils clairs ou non. Comme je l'ai dit, dans la plupart des cas, ils ne le sont pas.

Les droits sur l'excédent, d'un point de vue légal — parce que souvent, ce n'est pas une question de clarté du contrat d'origine — ont fait l'objet d'innombrables litiges tant aux paliers fédéral que provincial. Les décisions juridiques ne sont pas uniformes et ces procédures sont coûteuses.

Dans ce domaine, plusieurs personnes nous ont indiqué qu'il serait souhaitable que le gouvernement fédéral émette un avis. Le gouvernement aurait pu émettre trois sortes d'avis. Il aurait, évidemment, pu se taire. Le problème alors, c'est que la situation ne serait pas très claire. Ceux qui veulent arriver à un règlement de la situation de l'excédent d'un régime particulier risquent d'avoir à supporter des coûts considérables pour obtenir ce règlement.

Au lieu de ne rien faire, le gouvernement aurait pu prendre une décision politique. Par exemple, dans de nombreux cas, les employeurs ont des problèmes en cas de déficit. En cas d'excédent, par contre, ils devraient y avoir accès pour assurer le financement au cours des périodes de déclin. Ils devraient à tout le moins profiter de toute remontée causée par l'évolution de la situation économique et de l'emploi. Si le régime affiche un excédent, ils devraient en profiter, puisqu'ils subissent les conséquences des périodes de déclin.

On aurait pu, en troisième lieu, décider qu'en aucun cas l'excédent ne doit être mis à la disposition des employeurs; on aurait pu aussi trouver une solution intermédiaire.

Ce projet de loi ne décide pas officiellement et légalement parlant qui a droit sur l'excédent. Toutefois, dans certains cas, il propose une procédure simplifiée d'arbitrage pour décider des droits sur l'excédent. Il ne retire pas le droit de qui que ce soit d'avoir recours aux tribunaux, s'il le souhaite, pour décider des droits sur l'excédent d'un régime particulier. Il offre une autre option pour décider de cette question de l'excédent. Nous croyons que cela présente un avantage. Je m'arrête ici avant de passer aux prestations.

Le président: Compte tenu de la nature technique de cette question et du fait qu'elle est la plus délicate du projet de loi, je veux m'assurer que tout le monde a bien compris ce que vous venez de dire.

Je demande aux honorables sénateurs de ne pas hésiter à interrompre M. Le Pan pour lui poser des questions, car il importe de bien comprendre.

Le sénateur Meighen: Le manque de clarté de la plupart des régimes est-il dû au fait qu'il n'en est pas du tout question dans les documents, à la terminologie employée ou à la médiocrité des avocats?

M. Le Pan: Je laisse ma collègue Carol Taraschuk, de notre groupe de conseillers juridiques, répondre à cette question étant donné qu'elle a examiné beaucoup de ces situations.

Ms Carol Taraschuk, Legal Counsel, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada: Senator, it is a combination of all the factors you mention. Many pension plans date back to the 1950s, the 1940s, the 1930s and even earlier. Surplus was not an issue at the time, and it was not addressed. Over time, these plans have been amended, and the issue arises as to whether these are legally enforceable amendments to pension plans.

Other plans are poorly drafted. You will see conflicting terms used in a pension plan document. You may also see a plan document that says one thing and a trust agreement that says something quite different. There is always some uncertainty and a lack of clarity in many of the established plans. The newly established plans are adding clarity to the pension plan documents.

Senator Meighen: You went through the alternatives that were available to the government, and we know what alternative was selected. I ask this in all sincerity. Given the two-thirds requirement of present and past members, is that designed to enhance greatly the difficulty for the employer to obtain the surplus? Is it not biased very clearly against the employer? I bring no judgment to bear on that at the moment.

Mr. Le Pan: That is a very fair question.

Before I answer that question, Mr. Chairman, perhaps I should outline the essence of the issue.

The Chairman: Perhaps we can hold that question for a moment and move to Senator Oliver's question and then Senator Stewart's question because I think they want to deal with issues you have covered up to now.

Senator Oliver: You said earlier that this bill does not take a legislative position on who is entitled to surplus. You went on to say that what it does is set up some kind of arbitration regime. Does this not mean that the bill is defective or wanting, and is this not the place to cure it? Why not come up with some legislative drafting now that solves the problem rather than just put a Band-Aid on it? It sounds to me that the arbitration is just a Band-Aid and does not really address the essential problem. Why not do it here in this legislation now?

Mr. Le Pan: That was an option for the government, and it remains an option. I would not advise that option for several reasons.

Fundamentally, the lack of clarity in many plans is a reflection of the fact that the people who were responsible for setting up and running these plans did not have a view. Personally, I feel more comfortable in that world with a procedure which allows them to sort it out. For example, while we do not take a formal position that surplus does or does not belong to the employer, we certainly contemplate a regime in which employers could obtain surplus. However, if the documents do not allow them that entitlement, the regime effectively means that they will have to get agreement of some part of the members of the plan, and to do that they may have to promise things. They may have to enhance benefits. It is

Mme Carol Taraschuk, conseillère juridique, Bureau du surintendant des institutions financières du Canada: Sénateur, c'est une combinaison de tous les facteurs que vous venez de mentionner. De nombreux régimes de retraite datent des années 30, 40 ou 50, si ce n'est auparavant. À l'époque, l'excédent ne posait pas de problème, et il n'en était donc pas question. Au fil des ans, les régimes ont été modifiés, et l'on en est venu à se demander si ces modifications sont exécutoires.

Les documents concernant d'autres régimes ont été mal rédigés. On y trouve des expressions conflictuelles. Il arrive aussi que deux documents portant sur le même régime se contredisent. Il existe toujours une certaine part d'incertitude et de flou dans de nombreux régimes établis. Les plus récents sont plus explicites.

Le sénateur Meighen: Vous avez parlé des choix dont disposait le gouvernement, et nous savons quelle décision il a prise. Je pose la question en toute sincérité. Le fait d'exiger le consentement des deux tiers des participants actuels et passés est-il destiné à faire la vie dure à l'employeur qui souhaite retirer l'excédent? Cette exigence n'est-elle pas nettement défavorable à l'employeur? Pour l'instant, je ne porte pas de jugement.

M. Le Pan: Votre question est honnête.

Avant d'y répondre, monsieur le président, il faudrait peut-être que je vous situe en contexte.

Le président: Nous pouvons peut-être mettre cette question de côté pendant quelques instants et entendre celle du sénateur Oliver, puis celle du sénateur Stewart, car je crois qu'ils veulent parler de questions que vous avez déjà abordées.

Le sénateur Oliver: Vous avez dit plus tôt que le projet de loi à l'étude ne tranche pas, sur le plan juridique, la question de savoir qui a droit à l'excédent. Vous avez ensuite ajouté qu'en fait, le projet de loi sert à établir un régime d'arbitrage en quelque sorte. Cela ne signifie-t-il pas que le projet de loi a des lacunes et notre comité n'est-il pas l'endroit où il faut y voir? Pourquoi ne pas soumettre tout de suite un libellé qui règle le problème plutôt que de prévoir une solution symbolique? Il me semble que l'arbitrage est une solution uniquement symbolique et qu'il ne règle pas le problème de fond. Pourquoi ne pas le faire immédiatement, à cette étape-ci?

M. Le Pan: C'est le gouvernement qui en décide. Par contre, je ne conseillerais pas cette voie pour plusieurs raisons.

Le manque de clarté de nombreux régimes témoigne essentiellement du fait que les personnes responsables de créer et d'administrer ces régimes n'avaient pas d'opinion à ce sujet. Pour ma part, je me sens plus à l'aise dans ce contexte où il existe une procédure qui permet de régler les problèmes. Ainsi, bien que nous ne décidions pas officiellement si l'excédent appartient ou non à l'employeur, nous envisageons certes un éventuel régime dans le cadre duquel la possibilité ne serait pas exclue. Cependant, si les documents ne lui donnent pas ce droit, il faut en conclure que l'employeur devra obtenir le consentement d'un groupe de participants et qu'en échange, il devra peut-être prendre des

basically a framework for remaking contracts and coming to new arrangements.

I am more comfortable with that because I think that to make a determination of this or that in all cases would be imposing a particular view on arrangements, and I am not sure that that view is, in all cases, reasonable. It may well have been that in certain circumstances it would not be reasonable for employers, for example, to have the benefits of all the surplus that is in the plan. On the other hand, I am sympathetic to the view that if employers have a downside obligation they ought to be able to get some of the upside.

As well, if we were to take an absolute view one way or the other, we would be entering into an area which would have some fairly significant implications if we were to say, for example, that surplus belongs to the employer in all circumstances. For employee plans where there are employee contributions, we can get into lots of discussion about from where this surplus arose. It is sort of like demutualizing the insurance companies, something which we have talked about in this committee. To whom does any surplus go? Is it to former policyholders, current policyholders, former pensioners, current pensioners, people who contributed five years ago, people who contributed seven years ago?

Personally, I am not convinced that that would be productive at this point. I think it is more productive, and likely to be more evolutionary, to have a procedure such as we have talked about in this bill which lets the participants sort it out, but which clearly contemplates, and indeed in some measure goes beyond, what exists today in quite a significant way because it does contemplate that there could be entitlement to surplus on a current basis, not just determination, by employers out of a plan.

I think evolutionary movement here is better public policy than an overall once-and-for-all determination that it belongs to A or B. However, some days I am a pragmatist.

Senator Stewart: Senator Oliver has asked my question but the answer prompts a subordinate question. You say that there might be circumstances in which the employer could properly claim the surplus, and that there might be circumstances in which that would not be the case. Can you give us examples of such circumstances?

Mr. Le Pan: I used a simple example in reply, senator. On a moral basis, for example, one could argue that a situation in which it is a non-contributory plan from the point of view of employees is different from a situation in which it was contributory by both employers and employees. Even if plan documents are not clear, it might well be the case that there had been some understanding in 1950 that this is what would happen, but the plan documents would not stand the test of time against court cases that have come up in the last 15 years in this area. It may be that if we could roll back the clock to when a particular plan was negotiated, let us say 1955, we would see that at that time people walked away from the table understanding that in all likelihood surplus would go one way. However, since then we have had court cases on the subject, and it may well be that an impartial person would look at this and say that although the employer and employees may

engagements à leur égard et bonifier les prestations. Il s'agit essentiellement d'un cadre qui permet de renégocier les contrats et d'en venir à de nouvelles ententes.

Je me sens plus à l'aise avec cette idée parce que, si nous en décidions d'avance, nous imposerions notre façon de voir. Je ne suis pas sûr que cette opinion sera toujours raisonnable. Il se peut fort bien que, dans certaines situations, il ne soit pas raisonnable que l'employeur, par exemple, jouisse de tout l'excédent du régime. Par contre, je puis comprendre que, si l'employeur s'expose à des pertes durant les périodes de vaches maigres, il voudra aussi profiter de l'excédent.

De plus, le fait de se limiter à une seule solution pourrait avoir des répercussions plutôt importantes, par exemple si nous décidions que l'excédent appartient toujours à l'employeur. En ce qui concerne les régimes auxquels cotisent les employés, nous pourrions débattre longtemps de la part de l'excédent qui revient à chacun. C'est un peu comme le retrait de la forme mutuelle des compagnies d'assurances, sujet dont il a été question au sein de ce comité-ci. À qui va l'excédent? Le verse-t-on aux anciens souscripteurs, aux souscripteurs actuels, à d'anciens retraités, à des retraités actuels, à ceux qui ont cotisé il y a cinq ans ou il y a sept ans?

Je ne suis pas convaincu que ce soit utile à ce stade-ci. Il est probablement plus constructif d'inclure dans le projet de loi une procédure comme celle dont nous avons parlé, procédure qui permet aux participants de régler la question entre eux, mais qui va aussi encore plus loin que ce qui existe actuellement puisqu'elle reconnaît que l'employeur peut couramment avoir droit à l'excédent, pas seulement à la suite d'une décision en sens.

La solution constructive est dans ce cas-ci une meilleure politique gouvernementale qu'une décision prise une fois pour toutes selon laquelle l'excédent appartient à A ou à B. Cependant, il m'arrive aussi d'être pragmatique.

Le sénateur Stewart: Le sénateur Oliver a posé la question que je voulais moi-même vous poser, mais la réponse obtenue entraîne une autre question. Vous dites qu'il peut y avoir des situations dans lesquelles l'employeur pourrait avoir droit à l'excédent et le réclamer et d'autres situations où il ne pourrait pas le faire. Pouvez-vous nous en donner des exemples?

M. Le Pan: L'exemple utilisé dans la réponse était simple, sénateur. Moralement, par exemple, on pourrait soutenir que le régime auquel les employés ne cotisent pas est différent de celui auquel cotisent à la fois l'employeur et les employés. Même si les documents relatifs au régime ne sont pas clairs, il se pourrait fort bien qu'on en soit venu à une entente quelconque en 1950 au sujet de cette éventualité. Toutefois, les documents relatifs au régime pourraient fort bien être invalidés par un tribunal contemporain, étant donné les jugements rendus au cours des 15 dernières années. Il se peut que, si nous pouvions remonter dans le temps jusqu'à la date à laquelle un régime particulier a été négocié, par exemple en 1955, nous constaterions qu'à l'époque, ceux qui avaient négocié les modalités du régime estimaient que l'excédent irait fort probablement à X. Toutefois, depuis lors, des procès ont eu lieu. Il est possible que la personne impartiale qui examine

understand that, and the people who shook hands in 1955 may say that that is what they intended, you could not get it done today. None of the people who were around in 1955 are currently running this plan.

It is everything from what was intended and what is actually possible today given what has happened in the state of common law, to the financial situation of the plan. Those are two kinds of examples.

Equally, it may be the case that people thought it was absolutely understood that employers would never get it. The people involved in 1955 may swear that that was the case, but the documents still are not clear one way or the other.

I think this has everything from a "what was agreed morally" dimension to "what is right from a public policy point of view" dimension to "what is right from an analytic point of view" dimension. It is partly a "fairness is in the eyes of the beholder" kind of problem.

Senator Tkachuk: Who has these kinds of plans? Is it mostly Crown corporations or is it mostly private companies?

Ms Taraschuk: They are mostly private companies whose pension plans we regulate. It is essentially the larger plans that are involved.

Senator Tkachuk: Can you give examples?

The Chairman: Examples of that would be banks, Bell Canada; all companies that come under federal jurisdiction.

Senator Tkachuk: On the question of surplus funds, are we talking about a particular kind of pension plan?

Ms Taraschuk: Defined benefit plans.

Senator Tkachuk: That is what I am getting at. Do most of them have defined benefit pension plans like the banks?

Ms Taraschuk: Yes. There is a mixture out there. Some large companies might actually have two or three plans with a variety of schemes attached. One might be a defined contribution plan and another a defined benefit plan. Many of the older established pension plans are defined benefit in nature.

Senator Tkachuk: Do most of the Crown corporations have defined benefit pension plans?

Ms Taraschuk: I do not know.

The Chairman: Personally, I know of no public sector plan, federally or provincially, which is not a defined benefit plan.

To pick up on the last comment, I know of companies that are federally regulated that have a defined contribution plan for hourly paid workers but a defined benefit plan for salaried workers. So they have two plans, both of which are under federal jurisdiction.

cette affaire juge que, bien que les employeurs et les employés aient bien compris les modalités du régime et que telle était l'intention de ceux qui ont négocié le régime en 1955, la situation est tout autre aujourd'hui. Ceux qui ont négocié le régime en 1955 n'en sont pas les administrateurs actuels.

Étant donné ce qui est arrivé à la situation financière du régime, en common law, entre ce qui était visé et ce qui est en réalité possible aujourd'hui, la gamme des possibilités est infinie. Voilà deux genres d'exemples.

Il se peut aussi que les gens aient cru qu'il était bien entendu que l'employeur n'aurait jamais droit à l'excédent. Ceux qui ont participé à l'établissement des modalités du régime en 1955 en jureront peut-être, mais les documents n'en seront pas plus clairs.

Il y a toutes sortes de dimensions à cette question, de ce qui avait été convenu moralement à ce qui est juste d'un point de vue analytique en passant par ce qui est correct du point de vue de la politique gouvernementale. C'est le genre de problème où il n'y a pas d'injustice, en partie.

Le sénateur Tkachuk: Qui offre ce genre de régime? Sont-ce surtout des sociétés d'État ou des entreprises privées?

Mme Taraschuk: Ce sont surtout des entreprises privées dont les régimes de retraite tombent sous le coup de règlements fédéraux. Il s'agit essentiellement des plus importants régimes.

Le sénateur Tkachuk: Pouvez-vous nous en donner des exemples?

Le président: Nous parlons par exemple des régimes offerts par les banques, Bell Canada, toutes les sociétés de compétence fédérale.

Le sénateur Tkachuk: En ce qui concerne plus particulièrement l'excédent, est-il question ici d'un genre précis de régime de retraite?

Mme Taraschuk: Il est question des régimes à prestations déterminées.

Le sénateur Tkachuk: Exactement! La plupart de ces sociétés ont-elles comme les banques des régimes de retraite à prestations déterminées?

Mme Taraschuk: Oui. Il y a plusieurs variantes. Certaines grandes sociétés peuvent en réalité avoir deux ou trois régimes dont les modalités varient. Il pourrait par exemple s'agir d'un régime à cotisations déterminées et d'un autre régime à prestations déterminées. Bon nombre des anciens régimes de retraite établis sont des régimes à prestations déterminées.

Le sénateur Tkachuk: La plupart des sociétés d'État offrent-elles des régimes de retraite à prestations déterminées?

Mme Taraschuk: Je l'ignore.

Le président: Que je sache, dans le secteur public, tous les régimes, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux, sont à prestations déterminées.

Quant à votre dernière observation, je connais des sociétés assujetties à la réglementation fédérale qui offrent un régime à cotisations déterminées à leurs travailleurs horaires et un régime à prestations déterminées à leurs employés salariés. Elles ont donc deux régimes relevant tous deux de la compétence fédérale.

Senator Tkachuk: In the case of Crown corporations or public institutions there is another question raised when there is a surplus. This is public money. In the case of banks, for example, they may have made some arrangement that is not quite organized. They have to fight over the surpluses that exist. That is why I asked that question.

On a percentage basis or on a dollar basis, how many of these pension plans are government plans or creatures of government like Crown corporations federally and how many are private? Do we have that information?

Mr. Le Pan: Yes, broadly, but I think we will have to follow up with a precise table. It is a little difficult to give a precise answer because of the 41 per cent of our plans that are defined benefit plans of the 1,100, taking out the native people's plans, et cetera, less than 50 in any given year have a deficiency or are underfunded, if you will. Most of the plans have a positive funding ratio where contributions are higher than benefits promised.

On the other hand, technically, there may be some surplus there. In many cases there is not much because, for example, plans can take contribution holidays. That has been a way to ensure that a surplus did not build up. It is not really so much the total number of plans that have a dollar or surplus type of thing. The plans that would actually have a significant amount would want to enter into this.

We have not had a groundswell of demand for this. We probably now look at a maximum of a half a dozen a year, or four or five situations where plans come to us for a view on whether their documents are clear. That is four to five out of approximately 500. Many of those are not that serious in the first place and just want to get a sense of it. They are not actively looking for surplus entitlement.

We can give you some indication of how many of the defined benefits plans involve Crown corporations and how many involve private sector plans. However, at this point, if you ask my judgment as to whether we are looking at a vast number of plans that will want to get at surplus, I do not think that will be the case. We are talking about a small handful in any given time period. I would be happy to follow up with a table split in the way you are looking at it, senator.

Senator Kelleher: Referring to your page 12, Mr. Le Pan, and the last paragraph there, if the 50 per cent threshold is met, then arbitration is mandatory for plans that are being wound up but optional for ongoing plans. What do you mean by "optional"? Whose option is this? Who decides that? Do we have a problem there?

Let us say that this is an ongoing plan and, through very judicious investments, unlike what happened yesterday on the stock market, we have built up quite a surplus. The employer decides he would like to take some of that money out for other purposes. The wording here says "optional for ongoing plans".

Le sénateur Tkachuk: Lorsqu'il y a un excédent, une autre question me vient à l'esprit dans le cas des sociétés d'État ou des institutions publiques. Nous parlons ici de deniers publics. Dans le cas des banques, par exemple, elles ont peut-être conclu une entente qui n'est pas tout à fait structurée. Elles doivent livrer bataille pour mettre la main sur les excédents existants. C'est pourquoi j'ai posé la question.

En termes de pourcentages ou de dollars, combien de ces régimes de retraite sont offerts par des gouvernements ou par des organismes gouvernementaux comme les sociétés d'État fédérales et combien de ces régimes sont privés? Avons-nous ces renseignements?

M. Le Pan: Nous avons effectivement des renseignements généraux, mais il faudra, je crois, les faire suivre d'un tableau plus précis. Il est un peu difficile de vous répondre parce que, parmi les 41 p. 100 des 1 100 régimes qui sont à prestations déterminées, si l'on en retranche les régimes des bandes et ainsi de suite, moins de 50 sont sous-financés au cours d'une même année donnée. La plupart des régimes ont un coefficient de capitalisation positif parce que les cotisations sont un peu plus élevées que les prestations promises.

Par contre, sur le plan technique, il peut y avoir un excédent. Souvent, il n'est pas très élevé parce que, entre autres, il peut y avoir une période d'exonération des cotisations. C'est un moyen d'éviter l'accumulation d'excédents. En réalité, ce ne sont pas tous les régimes qui ont des excédents. Seuls ceux qui ont un excédent élevé aimeraient se prévaloir de cette option.

La demande n'a pas été très prononcée. Actuellement, au plus une demi-douzaine d'organismes nous demandent chaque année si le libellé des documents est clair. Nous parlons donc de quatre ou cinq cas sur 500 environ. Nombre d'entre eux ne sont pas très sérieux au départ. Ils souhaitent simplement se faire une petite idée de la situation. Ils ne cherchent pas vraiment à mettre la main sur l'excédent.

Nous pouvons vous donner une idée du nombre de régimes à prestations déterminées auxquels participent des sociétés d'État et du nombre de régimes offerts dans le secteur privé. Cependant, si vous me demandez maintenant si le nombre de régimes dont on voudra obtenir l'excédent est élevé, je ne le crois pas. Nous parlons d'une petite poignée de régimes au cours d'une certaine période donnée. Je vous ferai parvenir avec plaisir, sénateur, un tableau dans lequel les données seront ventilées en ce sens.

Le sénateur Kelleher: Pour en revenir à la page 12 de votre mémoire, monsieur Le Pan, au dernier paragraphe, si le seuil de 50 p. 100 est atteint, l'arbitrage est obligatoire pour les régimes en voie de liquidation, mais facultatif pour les régimes actifs. Qu'entendez-vous par «facultatif»? Qui en décide? Cette expression pose-t-elle problème?

Prenons l'exemple d'un régime actif. Grâce à des investissements très judicieux, contrairement à ce qui est arrivé à la Bourse hier, nous avons accumulé tout un surplus. L'employeur décide qu'il aimerait en prélever une partie à d'autres fins. On dit bien: «facultatif pour les régimes actifs».

Mr. Le Pan: It is at the option of the employer, and that is the way this is now set up.

Senator Kelleher: Generally speaking, human nature being what it is, I would suspect that it is to the benefit of employees not to have this happen, obviously. They will not be eager to rush in and have this happen. What happens if the employer only gets 48 per cent? Is he up the flue?

Mr. Le Pan: Yes.

Senator Kelleher: Is there nothing he can do?

Mr. Le Pan: In answering that I think it would be helpful for me to make several comments about page 12 which in part go to your question, Senator Kelleher, as well as Senator Meighen's.

We have set up a framework for negotiation. That goes directly to Senator Meighen's earlier question about whether the framework is — and I do not want to use the word "biased" because that implies something negative — more directed one way or the other.

What is the framework? It is a framework for negotiation. We anticipate that if you are an employer and you want this, because Senator Kelleher, as you said, it is not necessarily to the advantage of employees or pensioners, you will have to sweeten the pot in order to get people to agree. This is a framework for negotiation, and the questions to ask are: What are the triggers? Is it reasonably enough balanced so that if the goal were to allow surplus entitlements without having to go to court, would it be possible to do that? On the other hand, is the framework fair so that it is not just a cakewalk and employers get to have it all their own way no matter what, given that there is some kind of uncertainty as to whose money this is?

This sets out three kinds of states of the world. One is a state of the world in which more than two-thirds consent, and we are talking about consent of all the members.

Senator Meighen: Alive and dead?

Mr. Le Pan: Not dead.

Senator Meighen: What about the case of estates?

Mr. Le Pan: It concerns only surviving spouses, not the estates.

However, it is not just two-thirds of the people who respond to the mailing. Again, to be frank, the exact terms and conditions of this are key to reaching a judgment on both questions about whether this is slanted one way or another.

The Chairman: Why not take us through this point by point and we will hold the questions until you have finished your detailed proposal? Page 13 is straightforward. Take us clearly through that, and then senators can ask their questions.

Mr. Le Pan: For reference, this is in clause 9.2 of the bill.

Three states of the world are suggested in clause 9.2. The first is that the employer prepare a proposal for a combination of surplus withdrawal and enhancement of benefits either to current employees, retirees, or whomever. Either proposal could achieve

M. Le Pan: C'est au choix de l'employeur. C'est déjà la procédure.

Le sénateur Kelleher: En règle générale, la nature humaine étant ce qu'elle est, je soupçonne qu'il est dans l'intérêt des employés que cela ne se produise pas, de toute évidence. Ils ne le laisseront pas faire. Qu'arrive-t-il si l'employeur n'obtient le consentement que de 48 p. 100 d'entre eux? Il a perdu?

M. Le Pan: Oui.

Le sénateur Kelleher: N'y a-t-il rien qu'il puisse faire?

M. Le Pan: Il serait utile de faire plusieurs observations au sujet de la page 12 en réponse, en partie, à votre question, sénateur Kelleher, ainsi qu'à la vôtre, sénateur Meighen.

Nous avons établi un cadre de négociation. Voilà qui répond directement à la question posée plus tôt par le sénateur Meighen, soit savoir si le cadre est plus — je ne veux pas utiliser le mot «biaisé» parce qu'il a une connotation péjorative — favorable à l'un qu'à l'autre.

Qu'en est-il du cadre au juste? Il s'agit d'un cadre de négociation. Nous prévoyons que, si vous êtes un employeur et que vous voulez obtenir l'excédent, puisque comme vous l'avez dit, sénateur Kelleher, ce n'est pas forcément à l'avantage des employés ou des retraités d'y consentir, il faudra y mettre le prix. Il s'agit donc d'un cadre de négociation. Il faut alors se demander: quels sont les éléments déclencheurs? Le cadre est-il suffisamment bien équilibré que, si l'objectif visé est de permettre des prélèvements sur l'excédent sans passer par un tribunal, il sera possible de le faire? Par contre, le cadre est-il suffisamment équitable que l'employeur ne peut simplement se servir, puisqu'il n'a pas été déterminé avec certitude à qui appartient l'argent?

Voilà qui crée trois genres de situation. Dans l'une, plus des deux tiers consentent, et nous parlons ici du consentement de tous les participants.

Le sénateur Meighen: Morts ou vifs?

M. Le Pan: Pas morts.

Le sénateur Meighen: Qu'en est-il des successions?

M. Le Pan: Cela ne vise que les époux survivants, pas les héritiers.

Toutefois, ce ne sont pas uniquement les deux tiers qui répondent à l'envoi postal. À nouveau, pour être franc, les modalités exactes sont l'élément clé qui permet de juger.

Le président: Pourquoi ne pas nous l'expliquer point par point? Nous attendrons, pour poser nos questions, que vous ayez fini de décrire la proposition détaillée. La page 13 est facile à comprendre. Passons-la en revue, point par point, puis les sénateurs poseront leurs questions.

M. Le Pan: À titre indicatif, je signale qu'il est ici question de l'article 9.2 du projet de loi à l'étude.

L'article 9.2 laisse entrevoir trois situations. Dans la première, l'employeur prépare une proposition combinant un retrait d'excédent et une bonification des prestations versées soit aux employés actuels, aux retraités ou à qui sais-je encore. Une

two-thirds or more consent, and that is consent of all the members. There is provision in here for classes. We anticipate there would normally be some class voting between retirees and current active members, as you would normally split the retirees from the active members. If it gets two-thirds consent, then the proposal is deemed to be an amendment to the plan. It is as if you had obtained 100-per-cent consent; and the withdrawal of surplus can occur.

The second situation is where the consent is less than two-thirds but more than one-half of members. We are then into binding arbitration. The employer can elect to take the proposal to binding arbitration. The mechanics are in here as to how the arbitrator is chosen, et cetera.

The 50-per-cent threshold was mentioned earlier. If this threshold is met, arbitration is mandatory for plans that are being wound up because we need to know. The plan needs to be wound up. We do not want it going on for years and years. There must be certainty brought to the situation as to who will obtain this surplus. For ongoing plans, it is optional for the employer as to whether he goes to arbitration or not.

You asked what happens if you have 48 per cent. Under the statute, that is it; sorry, it does not work and the proposal is dead. It is open to the employer to decide to come back with an alternative proposal and start again. We do not contemplate that if you are below 50 per cent there would be any possibility for the employer getting entitlement to surplus.

There are further details in clause 9.2 about the mechanics of this, but I have hit the main points. There is also an override, and the superintendent must be certain that the withdrawal of surplus is not bringing the plan down into a financially difficult position. I will leave that aside.

Senator Meighen: I would like some clarification on my admittedly somewhat facetious comment about living and dead. I am still not clear. Clause 9.2(2)(b) states:

...former members of the plan and any other persons within a prescribed class.

Who are the persons in a prescribed class? Where do I find that?

Ms Taraschuk: We are drafting the regulations. The proposal will include surviving spouses who are entitled to the benefit of a deceased member and any other beneficiary that may have been designated by that member to receive the pension benefit.

Senator Meighen: That could include a child, presumably, could it not?

Ms Taraschuk: Yes.

Senator Meighen: Would that include a minor child?

Ms Taraschuk: Only if they have been designated a recipient of the benefit according to the terms of the pension plan, if the plan allows for such a designation, and many do not.

proposition comme l'autre pourrait récolter le consentement des deux tiers ou plus, et il s'agit-là du consentement de tous les participants. Les participants au régime sont divisés en groupes. Il y aurait habituellement une forme quelconque de vote par groupe soit de personnes retraitées soit de participants actifs, étant donné que l'on isole habituellement les retraités des autres. Si la proposition obtient le consentement des deux tiers, elle est alors réputée être une modification au régime. C'est comme si on avait obtenu le consentement de tous. On peut alors retirer l'excédent.

Dans la deuxième situation, moins des deux tiers mais plus de la moitié des participants ont donné leur consentement. C'est alors qu'intervient l'arbitrage exécutoire. L'employeur peut décider de soumettre sa proposition à l'arbitrage exécutoire. Le projet de loi précise comment s'effectue le choix de l'arbitre, et cetera.

Vous avez parlé plus tôt du seuil de 50 p. 100. Si ce seuil est atteint, l'arbitrage devient obligatoire pour les régimes en voie de liquidation. Il faut mettre fin au régime et ne pas laisser traîner les choses pendant des années. Nous devons clairement établir qui a droit à l'excédent. Dans le cas des régimes actifs, l'arbitrage est facultatif.

Vous voulez savoir ce qui arrive dans les cas où le seuil est de 48 p. 100? En vertu de la loi, l'employeur ne peut aller de l'avant avec sa proposition. Il peut choisir d'en soumettre une nouvelle et de reprendre le processus. Si le seuil est inférieur à 50 p. 100, l'employeur ne peut, à notre avis, avoir droit à l'excédent.

L'article 9.2 fournit d'autres précisions, mais je vous en ai donné les grandes lignes. J'ajouterai que le surintendant doit être convaincu que le retrait de l'excédent ne place pas le régime dans une situation financière difficile, mais je n'ai pas l'intention d'aborder cette question.

Le sénateur Meighen: J'aimerais revenir au commentaire plus au moins drôle que j'ai fait tantôt au sujet des participants morts ou vifs. Je n'ai toujours pas compris. L'alinéa 9.2(2)b) précise:

...les participants anciens et les autres personnes qui entrent dans les catégories prévues par règlement.

Qu'est-ce qu'on entend par les autres personnes qui entrent dans les catégories prévues par règlement? Où pourrais-je trouver ces renseignements?

Mme Taraschuk: Nous sommes en train d'élaborer les règlements. Ces personnes comprennent les conjoints survivants qui ont droit aux prestations de pension d'un participant décédé et toute autre personne désignée par ce participant.

Le sénateur Meighen: Je suppose que cela pourrait comprendre un enfant, n'est-ce pas?

Mme Taraschuk: Oui.

Le sénateur Meighen: Ainsi qu'un enfant mineur?

Mme Taraschuk: Seulement s'il a été désigné selon les modalités du régime de pension, si le régime prévoit une telle disposition, et bon nombre d'entre eux n'en prévoient pas.

Senator Meighen: So you would have to get the opinion of the minor child in the normal way. You have to get opinions from people who are unable to express their will legally.

This may be an oversimplification, but, as I read it, the superintendent has a discretion in the cases where everything is done to get the two-thirds consent of all these people, in both classes. The superintendent can still say, "Sorry, I do not like it and the answer is 'no'."

Ms Taraschuk: That is correct.

Senator Meighen: However, the reverse is not true. If you have a particularly difficult case and you only get, say, 48 per cent, then the superintendent cannot say, "In this particular case that number is close enough and the proposal may go ahead."

Mr. Le Pan: That is right. The intention is that our involvement is from a safety and soundness perspective and not from the perspective of whether the proposal or the negotiation was adequate. It is not whether, from a moral or legal view, some party has a right to the money. We want to be in the position to say that a case is okay based on safety and soundness considerations. We do not want to go down to a solvency ratio of one; we would like to see some margin left.

Bill S-3 leaves the negotiation in the hands of the parties; it does not provide for a governmental view or an OSFI view as to who was right and who was wrong.

Senator Meighen: Would you be prepared to add any comments as to the hurdle constituted by the requirement for two-thirds of both classes? It seems to me — and I stand to be corrected — that that is, if not impossible, then at least a very difficult hurdle.

Mr. Le Pan: That is a real judgment call, senator. Indeed, there could be differences in judgment. On the one hand, requiring approval from two-thirds of all the people in the plan and not just from the people who respond looks like a fairly large hurdle. There are other precedents. Some provinces actually require 100 per cent. Certain provinces do not allow withdrawals at all for an ongoing plan, but just for terminating plans. Compared to what is out there in the provincial domain, the two-thirds requirement to get your hands on the money as an employer is more than is permissible under certain pieces of provincial legislation.

If I go to the corporate world, squeeze-out provisions would operate at either two-thirds or 90 per cent, depending on how the deal is structured on a corporate takeover or an amalgamation set of provisions.

If there is a significant amount of surplus and the employer is coming forward with a proposal to use part of that surplus to enhance benefits, and if the alternative is that nothing will happen and the money will just sit in the plan with current members getting no more money and the employer getting no money, then we have a sort of Mexican stand-off. It may not be too difficult in

Le sénateur Meighen: Donc, il faudrait obtenir le consentement de l'enfant mineur par la voie réglementaire. Vous devez obtenir le consentement de gens qui sont incapables d'exprimer leur volonté légalement.

Le simplifie peut-être les choses outre mesure, mais d'après ce que je comprends, le surintendant peut exercer son pouvoir discrétionnaire dans les cas où l'on essaie, par tous les moyens, d'obtenir le consentement de deux tiers des membres de chacun des deux groupes. Le surintendant peut toujours dire, «Désolé, je ne suis pas d'accord. La réponse est «non»».

Mme Taraschuk: C'est exact.

Le sénateur Meighen: Toutefois, il ne peut pas faire l'inverse. Si, dans un cas particulièrement difficile, vous n'arrivez qu'à obtenir, disons, 48 p. 100, le surintendant ne peut pas dire, «Dans ce cas-ci, on se rapproche du seuil. Vous pouvez aller de l'avant avec la proposition.»

M. Le Pan: C'est exact. Nous intervenons dans le but de nous assurer que les bonnes pratiques du commerce sont respectées, pas pour déterminer si la proposition ou le processus de négociation est adéquat ou si, d'un point de vue moral ou légal, une partie a droit à l'excédent. Nous voulons être en mesure de dire qu'un régime est conforme aux bonnes pratiques du commerce. Nous ne voulons pas nous retrouver avec un régime dont le ratio de solvabilité est presque nul; nous voulons qu'il y ait encore une certaine marge de manœuvre.

Le projet de loi S-3 laisse le processus de négociation entre les mains des partis. Le gouvernement ou le BSIF n'interviendra pas pour déterminer qui a raison et qui a tort.

Le sénateur Meighen: Pouvez-vous nous en dire plus sur le fait que l'on exige le consentement de deux tiers des participants des deux groupes? Il me semble qu'il s'agit là — et je me trompe peut-être — d'un objectif non pas impossible, mais à tout le moins difficile à atteindre.

M. Le Pan: C'est une question de jugement, sénateur. Celui-ci peut varier selon les cas. La nécessité d'obtenir le consentement de deux tiers de tous les participants, et non pas simplement des participants qui répondent, peut sembler un objectif difficile à atteindre. Il existe des précédents. Certaines provinces exigent le consentement de tous les participants. D'autres interdisent le retrait de tout excédent que pourraient comporter les régimes actifs, sauf s'il est question de mettre fin à un régime. Quand on tient compte des exigences que fixent les provinces, la nécessité d'obtenir le consentement de deux tiers des participants pour avoir droit à l'excédent demeure un objectif plus que réaliste.

Du côté des entreprises, il faut obtenir le consentement de deux tiers ou de 90 p. 100 des participants dans le cas d'une prise de contrôle ou d'une fusion.

Si l'excédent est considérable et que l'employeur propose d'utiliser une partie de celui-ci pour bonifier les prestations, et si la proposition alternative est de tout simplement laisser l'excédent dans le régime, de sorte que ni les participants actuels ni l'employeur ne pourront y avoir accès, on se retrouve dans une sorte d'impasse à la mexicaine. Il ne serait pas très difficile, dans

that case to get two-thirds of the current members or retirees to agree to some enhancement of benefits with the employer getting part of the money rather than receiving nothing.

I do not have more judgment to offer on this, senator. We stared at this and tried to answer the question which you posed: Is this a reasonable starting point for negotiations?

We considered "two-thirds of everyone" versus "two-thirds of the people who reply." On the other hand, "two-thirds of the people who reply" has some difficulty as a practical measure, too.

Remember, if you do not get the two-thirds, you get arbitration. You can go directly to an arbitration procedure. If you start with the view that it should be easier for employers to get at the surplus, then they must get 50 to still be in the ball game. If they get 50, they have the possibility of going to arbitration. Arbitration will likely lead to some return.

In trying to reflect on this question, I did not personally look only at the two-thirds as being the critical threshold. As an alternative, if you have an ironclad case based on *Singer* and all the other precedents, you can go to court. We are not removing that possibility.

Senator Meighen: What was the rationale for having the same requirement for former members as for current members of the pension plan? To my untutored mind, former members would have less of an interest than present members. Why do you need two-thirds of former members and two-thirds of present members?

Mr. Le Pan: Essentially, we are saying that former members step into the shoes of members. That is effectively the way this whole regime works.

Senator Meighen: You will have to run that one by me again.

The Chairman: Please define what you mean by a former member.

Mr. Le Pan: I mean spouses of pension beneficiaries.

Senator Meighen: You are not referring to people who worked for the company but have now left that company?

Ms Taraschuk: No. Former members include retirees and those who left the company but who did not transfer out their benefit.

Senator Meighen: Are you referring to someone who may have worked for the government for two years and contributed "x" dollars and then walked away?

Ms Taraschuk: If you left your benefit in the plan, it includes you.

Senator Meighen: That is a benefit to which I am entitled some day, is it not?

Ms Taraschuk: You could be entitled to it. That depends upon the wording of the pension plan.

Senator Meighen: Could I not be entitled as well and still have a right to participate in that two-thirds vote?

ce cas, d'obtenir de deux tiers des participants actuels ou anciens qu'ils acceptent de recevoir des prestations bonifiées en permettant à l'employeur de toucher une partie de l'excédent. C'est mieux que de ne rien recevoir du tout.

C'est tout ce que je peux vous dire, sénateur. Nous avons regardé tout cela et essayé de répondre à la question que vous avez posée: est-ce un bon point de départ pour les négociations?

Nous avons préféré opter pour le consentement de «deux tiers de tous les participants». La formule qui prévoit le consentement de «deux tiers des répondants» est plus difficile à appliquer.

N'oubliez pas qu'à défaut d'obtenir le consentement de deux tiers des participants, vous pouvez passer directement à l'arbitrage. Si vous partez du principe qu'il devrait y avoir un moyen plus simple pour les employeurs d'avoir accès à l'excédent, vous devez quand même atteindre le seuil de 50 p. 100 pour rester dans la partie. S'ils obtiennent 50 p. 100, ils peuvent soumettre leur proposition à l'arbitrage. Cela leur permettra d'une manière ou d'une autre d'obtenir des résultats.

Le consentement de deux tiers des participants ne constitue pas, pour moi, l'unique critère. Vous pouvez toujours vous adresser aux tribunaux si vous estimez avoir des arguments à toute épreuve, qui sont fondés sur l'arrêt *Singer* et les autres précédents qui existent. Un tel recours est toujours possible.

Le sénateur Meighen: Pourquoi avez-vous décidé de soumettre les participants anciens et actuels à la même exigence? À mon avis, les participants anciens seraient moins concernés que les participants actuels. Pourquoi exigez-vous le consentement de deux tiers des participants anciens et actuels?

M. Le Pan: Ce que nous disons essentiellement, c'est que les participants anciens doivent se mettre à la place des participants actuels. C'est ainsi que fonctionne le régime.

Le sénateur Meighen: Je n'ai pas bien compris.

Le président: Je vous demanderais de nous dire ce que vous entendez par un ancien participant.

M. Le Pan: Je veux dire les conjoints des bénéficiaires.

Le sénateur Meighen: Vous ne faites pas allusion aux anciens employés d'une entreprise?

Mme Taraschuk: Non. Les participants anciens comprennent les retraités et les employés qui ont quitté l'entreprise, mais qui n'ont pas transféré leurs fonds.

Le sénateur Meighen: Est-ce que cela comprend la personne qui a travaillé pour le gouvernement pendant deux ans, qui a contribué «X» nombre de dollars au régime, et qui a ensuite quitté la fonction publique?

Mme Taraschuk: Oui, si vous avez laissé vos fonds dans le régime.

Le sénateur Meighen: Ce sont des fonds que j'aurai droit un jour, n'est-ce pas?

Mme Taraschuk: Vous pourriez y avoir droit. Cela dépend du libellé du régime de pension.

Le sénateur Meighen: Ne pourrais-je pas avoir le droit de toucher ces fonds, et aussi de participer au vote?

Ms Taraschuk: It could happen. It depends on the wording of the plan documents for rights to surplus.

Senator Meighen: I could have forgone my right to entitlement, but I could still be described as a former member of the plan and, therefore, my vote is required.

The Chairman: I am sorry, I am not supposed to say that that is nuts, but why would anyone who has no right to any of the money in the plan have any right to a vote? That does not make any sense.

Ms Taraschuk: The former members are those who had left their benefits behind. Under the terms of the pension plan, they may or may not have a right to the surplus, but they have left their benefits behind in the plan; therefore, they have a right.

Senator Meighen: They have to be entitled to a pension of some sort.

Ms Taraschuk: Yes.

Mr. Le Pan: That is right. They may have transferred to a different employer but did not transfer their pension plan entitlement. They are still entitled to a pension under the plan.

Senator Meighen: I can remember working somewhere for a very short period of time and the money was gone. I had no right.

Mr. Le Pan: No, we are not referring to such a case. Nor are we talking about someone who did not invest. We are talking about people who are no longer members but who still have a pension entitlement because they left their money in the plan. Spouses are included.

The Chairman: Given the confusion caused among eight or nine of us with this question, can I ask that we have a very clear definition of "former member" either in the act — in which case we are happy to do an amendment — or in the regulations?

Ms Taraschuk: We amended the definition of "former member."

The Chairman: You are reading something. What are you reading?

Ms Taraschuk: I am looking at the bill as amended at page 1, clause 1(3)(a)(i).

Mr. Le Pan: We are talking about someone who has ceased membership but who has not transferred their pension benefit credit. They still have a credit in the plan.

The Chairman: They are entitled to a pension of some sort.

Mr. Le Pan: Yes. Therefore, they might potentially, arguably, be entitled to some of the surplus.

Senator Meighen: In my mind that still does not answer why you must get two-thirds in that class.

Mr. Le Pan: That is right. Let me come back to that question now that we have sorted out who these people are. I would find it difficult to say. There are enough opinions already about the

Mme Taraschuk: C'est possible. Cela dépend des modalités que prévoit le régime concernant l'excédent.

Le sénateur Meighen: J'aurais pu renoncer à mes droits à pension, mais je pourrais toujours être considéré comme un ancien participant, de sorte que mon vote serait requis.

Le président: Je m'excuse, je ne suis pas censé dire que tout cela est ridicule, mais pourquoi la personne qui n'a pas accès aux fonds du régime devrait-elle avoir le droit de voter? C'est insensé.

Mme Taraschuk: Les participants anciens sont ceux qui ont laissé leurs fonds dans le régime. En vertu du régime de pension, ils peuvent ou non avoir droit à l'excédent. Toutefois, comme ils ont laissé leurs fonds dans le régime, ils ont le droit de voter.

Le sénateur Meighen: Ils ont droit à une pension quelconque.

Mme Taraschuk: Oui.

M. Le Pan: C'est exact. Ils ont peut-être transféré leurs fonds lorsqu'ils ont changé d'employeur, mais ils n'ont pas transféré leurs droits à pension. Ils ont toujours droit à une pension en vertu du régime.

Le sénateur Meighen: Je me souviens avoir occupé un emploi pendant une très courte période et l'argent n'était plus là. Je n'avais aucun droit.

M. Le Pan: Non, nous ne faisons pas allusion à ce cas-là. Nous ne faisons pas non plus allusion à la personne qui n'a pas effectué de placements. Nous faisons allusion ici aux personnes qui ont mis fin à leur participation, mais qui ont conservé leurs droits à pension parce qu'elles n'ont pas transféré leurs fonds. Les conjoints font partie de cette catégorie.

Le président: Compte tenu de la confusion que cette question suscite chez huit ou neuf de nos membres, puis-je vous demander de nous définir clairement ce que vous entendez par un «participant ancien», que ce soit dans la loi — dans lequel cas nous accepterions volontiers d'apporter une modification — ou dans les règlements?

Mme Taraschuk: Nous avons modifié la définition de «participant ancien».

Le président: Vous êtes en train de lire quelque chose. Qu'est-ce que c'est?

Mme Taraschuk: Je suis en train de lire le projet de loi modifié, à la page 1, alinéa 1(3)a)(i).

M. Le Pan: Il est question ici d'une personne qui a mis fin à sa participation, mais qui n'a pas transféré ses droits à pension. Ces droits existent toujours.

Le président: Elle a droit à une pension quelconque.

M. Le Pan: Oui. Par conséquent, on pourrait soutenir qu'elle aurait droit à une partie de l'excédent.

Le sénateur Meighen: Je ne vois toujours pas pourquoi vous devez obtenir le consentement de deux tiers de ces participants.

M. Le Pan: Permettez-moi de revenir à cette question maintenant que nous avons fait la distinction entre ces groupes. C'est difficile à dire. Beaucoup d'opinions ont déjà été émises à

numbers. For example, somebody might have been an employee in this plan for a significant period of time, left the plan but still retained pension credit in the plan two years before they retired. Compare this with someone who has contributed to the plan for 20 years. Why does one person's vote count differently from another? I would have difficulty arguing that.

On the other hand, there will be situations in which someone may have been there for a short period of time. Given vesting requirements, it may be less than it was 10 years ago, but then you might argue that they should not have the same kind of vote. However, I have a hard time drawing a line between those scenarios.

There is nothing in this bill that says that the proposal must provide the same enhancement in benefits in order to get the vote for somebody who has been there for 20 years versus somebody who has been there three years. I would rather leave it to that than try to decide who has a better right to decide.

The Chairman: You could do a benefits plan proportional to the number of years you have been in the plan.

Mr. Le Pan: Exactly.

Senator Tkachuk: I want to go over that wording "entitled to the surplus" which is in the proposed sections 9.2 (1)(a) and (2) which are related, is that right?

Ms Taraschuk: That is right.

Senator Tkachuk: Let us say there is a pension with \$100,000 in it, that \$60,000 fits your ratio of one, that you leave an extra \$10,000 in the fund and you have \$30,000 worth of surplus. If the employer is entitled to the plan, do you not confuse the law by saying, "Yes, you are entitled"? When you say someone is entitled to something, it seems to me it belongs to them, they are entitled to it. However, at the same time you grant the person receiving the pension the right to title, are you not saying, "You are entitled to the money as the employer but the recipients have the right by a vote to say that you cannot have it, therefore you are not entitled to it"?

Mr. Le Pan: There may be in that question a substantive issue, but there is also a drafting issue.

As a drafting matter, what we have done in the proposed section 9.2 (1)(a) is we have used the word "entitled", but we go on to say that the employer is entitled to the surplus either under the pension plan or this section.

The employer may be entitled first because the plan is clear that the employer is entitled to the surplus, period. That was the deal, that is what was negotiated, and there is no question about it. Then, as a drafting technique, we have said that they could also establish entitlement by the rest of this section.

Senator Tkachuk: If they are entitled, they do not have to have the vote. Is that correct?

ce sujet. Par exemple, un employé aurait pu cotiser au régime pendant une certaine période et mettre fin à sa participation, tout en conservant ses droits à pension, deux ans avant de prendre sa retraite. Comparez cela à l'employé qui a participé au régime pendant 20 ans. Pourquoi le vote d'une personne compterait-il plus que le vote de quelqu'un d'autre? J'aurais de la difficulté à justifier cela.

Par ailleurs, il peut y avoir des cas où une personne n'a travaillé pour un employeur que pour une courte période. Les conditions d'acquisition ne sont peut-être pas les mêmes qu'il y a dix ans, mais on pourrait soutenir que cette personne ne devrait pas pouvoir voter au même titre que les autres participants. Je dois avouer qu'il n'est pas facile de savoir où fixer les limites.

Il n'y a rien dans ce projet de loi qui dit que la proposition doit, pour être soumise au vote, prévoir le versement de prestations bonifiées et à la personne qui a travaillé pour un employeur pendant 20 ans, et à celle qui a travaillé pour lui pendant trois ans. Je préférerais m'en tenir à cela plutôt que de décider qui des deux personnes a le droit de voter.

Le président: Vous pourriez avoir un régime où le droit à pension serait proportionnel au nombre d'années que vous avez participé au régime.

M. Le Pan: Exactement.

Le sénateur Tkachuk: J'aimerais parler de l'expression «droit à l'excédent» qui figure à l'alinéa 9.2(1)a) et au paragraphe 2 du même article. Ces deux dispositions sont rattachées, n'est-ce pas?

Mme Taraschuk: Oui.

Le sénateur Tkachuk: Supposons que nous avons un fonds de pension de 100 000 \$ avec un ratio de solvabilité de 60 000 \$. Vous laissez 10 000 \$ dans le fonds, et vous enregistrez un excédent de 30 000 \$. Si l'employeur a le droit de participer à ce régime, ne compliquez-vous pas les choses dans la loi en disant, «Oui, vous y avez droit?» Lorsque vous dites que quelqu'un a droit à quelque chose, il me semble que ce quelque chose lui appartient, qu'il y a droit. Toutefois, en même temps que vous confirmez les droits de la personne qui reçoit une pension, ne dites-vous pas, «Vous avez droit à l'excédent en tant qu'employeur, mais les bénéficiaires ont le droit, par le biais d'un vote, de dire que vous ne pouvez pas y toucher, et donc que vous n'y avez pas droit»?

M. Le Pan: Vous soulevez non seulement une question de fond, mais aussi de forme.

Sur ce point, nous avons utilisé à l'alinéa 9.2(1)a) le mot «droit», sauf que nous précisons que l'employeur a droit à l'excédent au titre du régime de pension ou de l'article.

L'employeur peut avoir droit à l'excédent si le régime le précise clairement. C'est ce que prévoit le régime, c'est ce qui a été négocié. Nous avons ajouté que ce droit peut également être justifié au titre des autres dispositions de l'article.

Le sénateur Tkachuk: S'il y a droit, il n'est pas nécessaire pour lui de tenir un vote, n'est-ce pas?

Mr. Le Pan: That is correct. If they can establish that they are entitled under the current Pension Benefits Standards Act and it is clear in the plan documents, then you do not have to vote. If we are into this grey area, which involves a fair number of the cases as a practical matter, then they are into the procedure that I have just described.

Conceptually, you could say that if you are into this procedure are they really entitled? I agree that before they went through the procedure they were not entitled. If they had been, they would not have gone through the procedure, the documents were not clear. They have established entitlement in a legal and legislative sense by going through this procedure. That is the way this section is set up.

Frankly, assuming two-thirds was achieved, they have established entitlement by going through this procedure. That is all that has happened.

Senator Tkachuk: I assume that unions would not like this. They would like to keep the money in the pension plan for their members, is that not right?

Mr. Le Pan: It is a question of benefits now versus nothing now. If the money stays in the plan, no one will get it today. The employers do not get it and neither will anyone else. The money will just sit there.

Senator Tkachuk: To take the scenario to its logical conclusion, no one will ever get it, is that right?

What you are running into here is politics, even though this is a legislative measure. The unions would say, "No, we do not think the employer should have the money." There would then be a campaign between the people representing the unions or the membership and the employer who wants his hands on the cash, is that not right? In a practical sense that is what you have.

What you are doing is inducing the employer to get hold of what he thinks is his or her money. You are inducing them to run a campaign by offering pension inducements as part of the campaign.

Mr. Le Pan: That is right.

Senator Tkachuk: That would be in order to get hold of the balance of the cash.

Mr. Le Pan: That is right, knowing that everyone has some degree of rights and so forth, and it is not a slam-dunk that the employer can make no proposal that will enhance benefits.

On the other hand, it is back to Senator Meighen's point. The union in your example, Senator Tkachuk, does not have the ability to stop this for a variety of reasons. It is precisely back to the question: Does this set up a framework where we are likely to see some use of it? Is it biased one way or the other too much? My gut sense is no, but that is just my gut sense. That is partly why we are here. We are doing exactly what you said. Those are exactly the dynamics we are anticipating.

M. Le Pan: C'est exact. S'il peut établir qu'il a droit à l'excédent en vertu de la Loi sur les normes de prestation de pension et des documents relatifs au régime, il n'a pas à tenir de vote. Si les documents ne le précisent pas clairement, ce qui est le cas d'un grand nombre de régimes, il doit alors tenir un vote.

On pourrait se demander s'il a vraiment droit à l'excédent s'il est obligé de tenir un vote. Je conviens avec vous que, avant que cette procédure ne soit prévue, l'employeur n'y avait pas droit. S'il y avait eu droit, il n'aurait pas tenu de vote. Les documents n'étaient pas clairs. L'employeur a établi, en procédant à un vote, qu'il avait légalement droit à cet excédent. C'est ce que confirme cette disposition.

Franchement, l'employeur qui obtient le consentement de deux tiers des participants prouve qu'il a droit à cet excédent. Point à la ligne.

Le sénateur Tkachuk: Je présume que les syndicats ne seraient pas d'accord. Ils préféreraient garder cet argent dans le régime pour leurs membres, n'est-ce pas?

M. Le Pan: Il faut décider si l'on préfère avoir des prestations bonifiées, ou rien du tout. Si l'argent reste dans le régime, personne n'y aura droit. Ni l'employeur, ni les autres. L'argent va tout simplement rester là.

Le sénateur Tkachuk: Donc, logiquement, personne n'aura le droit de toucher à cet argent, n'est-ce pas?

Vous parlez politique, même s'il s'agit d'une mesure législative. Les syndicats diraient, «Non, nous ne croyons pas que l'employeur devrait avoir accès à cet excédent.» On assisterait alors à une épreuve de force entre ceux qui défendent les intérêts des travailleurs et l'employeur qui veut mettre la main sur l'excédent, n'est-ce pas? C'est ce qui se produirait.

En fait, vous incitez l'employeur à mettre la main sur un actif qui, d'après lui, lui appartient. Vous l'incitez à se lancer dans une épreuve de force en offrant des prestations bonifiées.

M. Le Pan: C'est exact.

Le sénateur Tkachuk: Dans le but de mettre la main sur le reste de l'argent.

M. Le Pan: C'est exact, en sachant que tout le monde a certains droits, ainsi de suite. Il n'est pas dit que l'employeur ne peut faire de proposition qui aura pour effet de bonifier les prestations.

Par ailleurs, nous revenons au point soulevé par le sénateur Meighen. Le syndicat, dans l'exemple que vous utilisez, sénateur Tkachuk, ne peut empêcher cette démarche pour plusieurs raisons. La question qu'il faut se poser est la suivante: est-ce que cette mesure-cadre permet d'avoir accès à l'excédent? Est-ce qu'elle sert les intérêts d'un groupe au détriment d'un autre? Je ne le crois pas. Mais ce n'est que mon opinion. C'est pour cette raison, en partie, que nous sommes ici. Nous sommes en train de faire exactement ce que vous avez dit. C'est exactement le genre de scénario que nous prévoyons.

Senator Tkachuk: Is that what you want to happen?

Mr. Le Pan: Yes. You have to negotiate. It is not so much as a campaign as you have to pre-negotiate. You have to sit down and say, "Suppose we do this as an employer..." This is your support.

The Chairman: To follow up on Senator Tkachuk's point, would the proposed section 9.2(1)(a) not be more clear if you were to say that the employer establishes it is entitled to the surplus, or part of it, under this plan, but the rest of it should say, "or the employer receives the right to this surplus as a result of the rest of this section"?

It seems to me that this part of the section is a right that he obtains as a result of going through a process and is not something to which they are entitled. Could you look at this area?

Mr. Le Pan: I would be happy to, Mr. Chairman.

The Chairman: To follow up on Senator Tkachuk's point, just to put numbers on it, what you are saying is if, for example, there is a \$10-million actuarial surplus which the employer would like to get a handle on, he cannot get it without the approval of the people affected by the plan, so he goes to them and says, "I would like this \$10 million. I realize you will not give it to me unless you get something in return. Why not split it down the middle?" So either the employer obtains five and the beneficiaries obtain five, or they get an extra 1 per cent a year or whatever. Is that essentially the dynamic you are trying to set up?

Mr. Le Pan: Exactly.

The Chairman: What you are saying is there is then a vote on that, to put it in layman's terms. If less than 50 per cent of the beneficiaries vote "yes", it is dead. If over two-thirds in each class vote "yes", it is a done deal. If it is halfway in between, there is compulsory binding arbitration.

Mr. Le Pan: That is right.

Senator Meighen: However, it is not a done deal until the superintendent says "yes", is that not right?

Mr. Le Pan: Yes.

Senator Meighen: Why is that in there?

Mr. Le Pan: I understand.

In that example, I do not think we would approve a plan that moved the solvency ratio down to one. Actuarial science is not precise. The standards for valuing these plans are in evolution. We have seen a fair amount of restructuring in the economy, and that has meant that plans that formerly were thought to have significant margins turned out, two or three years later, to have margins that were not so good. I do not want to have a plan, three years after they have taken this solvency ratio down to one, be terminated with a deficiency.

Le sénateur Tkachuk: Vous voulez que les choses se déroulent selon ce scénario?

M. Le Pan: Oui. Vous devez négocier, non pas vous lancer dans une épreuve de force. Vous devez vous asseoir et dire, «Supposons que, en tant qu'employeur, nous faisons ce qui suit...» C'est ce que vous devez faire.

Le président: Pour en revenir à ce que disait le sénateur Tkachuk, l'alinéa 9.2(1)a) ne serait-il pas plus clair si l'on disait que le paiement est subordonné à la justification par l'employeur du droit à tout ou partie de l'excédent au titre de ce régime de pension ou que le droit à cet excédent est accordé à l'employeur en vertu de cet article?

Il me semble que cet alinéa fait référence à un droit que l'employeur obtient à la suite d'un processus et non à quelque chose auquel il a automatiquement droit. Pourriez-vous étudier cette question?

M. Le Pan: Avec plaisir, monsieur le président.

Le président: Illustrons en chiffres ce que disait le sénateur Tkachuk. Si, par exemple, un employeur souhaite mettre la main sur un excédent actuariel de 10 millions de dollars, il ne peut le faire sans l'approbation des participants au régime. L'employeur va donc les voir pour leur dire qu'il aimerait avoir cette somme mais, comme il sait bien qu'il ne pourra l'obtenir sans donner quelque chose en retour, il leur propose de se la partager équitablement. Soit l'employeur obtient ainsi 5 millions, tout comme les bénéficiaires, soit chaque partie a 1 p. 100 de plus par année ou quelque chose du genre. Est-ce essentiellement ce que vous tentez de faire?

M. Le Pan: Tout à fait.

Le président: Vous êtes en train de nous dire, en termes simples, qu'un vote serait alors pris à ce sujet. Si moins de 50 p. 100 des participants appuient la proposition présentée, c'est fini. Par contre, si plus des deux tiers de chaque catégorie l'approuvent, cette proposition devient une entente. Si l'on se retrouve à mi-chemin entre ces deux pourcentages, un arbitrage exécutoire obligatoire doit intervenir.

M. Le Pan: C'est exact.

Le sénateur Meighen: Toutefois, cette entente n'est pas entérinée tant que le surintendant n'y consent pas, n'est-ce pas?

M. Le Pan: Oui.

Le sénateur Meighen: Pour quelle raison?

M. Le Pan: Je comprends.

Dans l'exemple que vous avez donné, je ne pense pas que nous approuverions une entente qui abaisserait le seuil de solvabilité à 1. La science actuarielle n'est pas précise à ce point. Les normes permettant d'évaluer ces régimes évoluent constamment. Notre économie a subi une restructuration assez considérable et cela signifie que les marges qu'on avait à l'origine cru importantes se révèlent, deux ou trois ans plus tard, ne pas l'être autant qu'on le pensait. Je ne voudrais pas qu'un régime, trois ans après qu'on a ramené le seuil de solvabilité à un, se retrouve avec un déficit.

The Chairman: Are you saying that the superintendent is essentially going to decide, as he should for financial solvency reasons, how much money can come out of the plan, which is not what this says; or can the superintendent decide that he does not like, for example, the split that has been voted on by people? If it is the former, that is fine, and why do we not say that? I take it you are not suggesting giving him absolute discretion, by which it would appear he could throw out a plan.

Senator Tkachuk: How would the superintendent know anyway?

Mr. Le Pan: We could require an up-to-date valuation of the plan.

Senator Tkachuk: Then is it 1.1 or 1.2 or 1.3 or what?

The Chairman: That is a judgment call.

Mr. Le Pan: That is what we are paid to judge. I do not have a target at the moment.

Ms Taraschuk: The legislation also requires by regulation that a cushion be maintained in an ongoing pension plan. I believe it is two years worth of contributions or 25 per cent of the liabilities. We have to ensure that that is there as well, and that the regulations are being complied with, before the surplus leaves.

The Chairman: Do you understand the question we are asking? We absolutely understand, I think, why you would have a right to veto something on the grounds of insolvency. The question is: Why would you have the right to veto the plan if you had already agreed on the maximum amount of money that could come out of the plan?

By the way, why would anybody vote on a proposal unless it had already been agreed? Take my \$10 million example. Why would I even put this issue to the employees unless your office had already said, "You can take \$10 million out"? We would be wasting our time.

Mr. Le Pan: That is what will happen. People will come to talk to us first, just as they do with other transactions.

The Chairman: Can we not make that clear?

Senator Stewart: He thinks it is not necessary, because it will happen anyway.

Mr. Le Pan: No. They will happen anyway because of what is in this bill.

Senator Meighen: It is sort of an advance ruling. You would say, "This looks okay."

Mr. Le Pan: We would ask, "Do you have an updated actuarial report and so on?" What sets that up is the requirement to get our approval. I totally agree with you, Mr. Chairman, you are not going to have a situation in which somebody will go out with a proposal that they know we will turn down.

Le président: Êtes-vous en train de dire que le surintendant va essentiellement décider, comme il se doit de le faire pour des raisons de solvabilité financière, du montant d'argent qui peut être retiré de ce régime, même si ce n'est pas ce que cet article précise, ou le surintendant peut-il décider qu'il n'aime pas par exemple la répartition sur laquelle les personnes concernées se sont entendues? Si c'est le premier cas qui s'applique, très bien, mais pourquoi ne le précisons-nous pas? J'imagine que vous n'êtes pas en train de suggérer qu'on lui donne un pouvoir discrétionnaire absolu qui lui permettrait de rejeter une proposition.

Le sénateur Tkachuk: Dans quelle mesure le surintendant serait-il de toute façon au courant de tout cela?

M. Le Pan: Nous pourrions exiger une évaluation à jour du régime.

Le sénateur Tkachuk: Parlons-nous alors de 1,1, de 1,2 ou de 1,3?

Le président: C'est une question de jugement.

M. Le Pan: Nous sommes payés pour juger ce genre de choses. Je n'ai pas d'objectif pour l'instant.

Mme Taraschuk: Les règlements d'application de la loi exigent également qu'un régime de pension actif prévoie un coussin de sécurité. Si je ne m'abuse, ce montant correspond à deux années de cotisations ou à 25 p. 100 du passif. Nous devons nous assurer que ce coussin existe toujours et que les règlements sont respectés avant de remettre l'excédent.

Le président: Comprenez-vous notre question? Nous comprenons tout à fait les raisons pour lesquelles vous pourriez opposer votre veto pour des raisons d'insolvabilité. La question est la suivante: pourquoi auriez-vous le droit d'opposer votre veto si vous avez déjà approuvé le montant d'argent maximal qui peut être retiré de ce régime?

D'ailleurs, pourquoi quelqu'un voterait-il sur une proposition à moins qu'elle n'ait déjà été approuvée? Prenez mon exemple de dix millions de dollars. Pourquoi demanderais-je aux employés de se prononcer à cet égard si votre bureau n'a pas déjà consenti à ce qu'on retire dix millions de dollars? Nous perdrons notre temps.

M. Le Pan: C'est ce qui se produira. Les gens viendront tout d'abord nous voir, comme ils le font pour d'autres transactions.

Le président: Ne pourrions-nous pas le préciser?

Le sénateur Stewart: Il croit que cela n'est pas nécessaire parce que la situation se produira de toute façon.

M. Le Pan: Non. La situation se produira de toute façon en raison de ce que prévoit le projet de loi.

Le sénateur Meighen: C'est en quelque sorte une décision par anticipation, votre façon de dire qu'une proposition semble adéquate.

M. Le Pan: Nous vous demanderions si vous avez par exemple un rapport actuariel à jour. Nous agirions ainsi parce que vous seriez obligés d'obtenir notre consentement. Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le président; une personne qui sait que nous rejeterons sa proposition n'ira pas de l'avant avec celle-ci.

The Chairman: I am putting it slightly differently. I think they will want to know you are going to say "yes".

Mr. Le Pan: That is right.

The Chairman: That is different. People will want an advance ruling, and surely the advance ruling from OSFI would only say, "The plan will still be financially sound if this money is taken out." Beyond that, how the money is divided among the various players is not your business.

Mr. Le Pan: What about disclosure? Is there anything related to disclosure? I will be frank. We are pushing and we are evolving here, particularly with the new white paper proposal and what is in this bill, but we, over the past 12 to 18 months, have, in a couple of situations, done an immense amount to push for adequate disclosure to members about what was really going on in plans. We have done that in part using our approval authority for various other things under the statute, including our requirement to approve plan amendments. If you take us out totally or limit us only to safety and soundness, we will not have any role around the quality of the process. I want to think about that before I agree to it. It may be that we could circumscribe the proposed section 9.2(1)(c) in some way, but I would want to think about some of the other kinds of roles that we might have in the process.

The Chairman: Do you understand our concern?

Mr. Le Pan: I understand.

The Chairman: If a fair process, as described here, has been gone through, and if it has passed the test and the plan is still safe, you should not then have the right to change it.

Mr. Le Pan: Right, and our interest is the same as the committee's. We do not want to get into the Solomon-type position of trying to decide whether the split should have been 10.1 or 10.2 or 5.1 or 6.2. We do not want to be in that business. In fact, this provision in the bill is aimed at trying to get us out of that position, to some extent.

The Chairman: Can you reflect on that issue and let us know?

Mr. Le Pan: It may be that we could deal with that more directly than just totally circumscribing the authority.

Senator Kelleher: I have two questions. Going back again to the first question I asked regarding the situation where it is less than 50 per cent, I think the chairman used the phrase, "You are dead," but then you said, I think, subsequent to that or during my remarks, "However, they still have the right to go to court if they wish." What I am concerned about comes from thinking strictly as lawyer. If I have an act that talks about these things and in effect says if you do not get the 50 per cent, you cannot go to arbitration, I am concerned, if I do bring an action and go to court, that it will be argued against me that I am precluded from going to court because of the system and regime that has been set up here. As a lawyer, I would be a heck of a lot happier if I had a clause in here

Le président: Je vois les choses un peu différemment. Je crois que ces personnes voudront savoir que vous êtes d'accord avec leur proposition.

M. Le Pan: C'est exact.

Le président: Ce n'est pas la même chose. Les gens concernés voudront obtenir une décision par anticipation alors que la décision du BSIF précisera uniquement que le régime demeurera sain financièrement parlant si cet argent est retiré. Au-delà de cela, la façon dont l'argent est réparti entre les différents intervenants ne vous concerne pas.

M. Le Pan: Que fait-on de la divulgation des renseignements? Quelque chose a-t-il été prévu à cet égard? Je vais être franc. Nous exerçons des pressions et nous évoluons, surtout depuis la proposition du nouveau livre blanc et le projet de loi, mais nous avons à une ou deux reprises au cours des 12 à 18 derniers mois exercé d'immenses pressions pour qu'on informe adéquatement les participants de la situation réelle de ces régimes. Nous avons en partie eu recours à notre pouvoir d'approbation pour différentes autres choses prévues dans la loi, notamment l'exigence d'approuver les modifications apportées aux régimes. Si vous nous éliminez complètement du processus ou si vous nous confinez aux bonnes pratiques du commerce, nous ne jouerons aucun rôle en ce qui concerne la qualité du processus. Je devrai y réfléchir avant de me prononcer. Il est peut-être possible de circonscrire l'alinéa 9.2(1)(c) proposé d'une façon quelconque, mais il me faudra réfléchir sur les autres types de rôles que nous pourrions jouer dans le processus.

Le président: Comprenez-vous notre inquiétude?

M. Le Pan: Oui.

Le président: Si un processus équitable, comme celui décrit ici, a eu lieu, s'il a été mis à l'épreuve et si le régime est toujours sans risque, vous ne devriez pas avoir le droit de le modifier.

M. Le Pan: Vous avez raison et notre intérêt est le même que celui du comité. Nous ne voulons pas avoir à décider si la répartition devrait être de 10,1 ou de 10,2 ou encore de 5,1 ou 6,2. Nous ne voulons pas nous retrouver dans cette situation. De fait, cette disposition du projet de loi vise dans une certaine mesure à éviter cela.

Le président: Pouvez-vous réfléchir à cette question et nous faire connaître vos vues à cet égard?

M. Le Pan: Nous pourrions peut-être régler le problème plus directement qu'en limitant tout simplement le pouvoir.

Le sénateur Kelleher: J'ai deux questions. Je désire tout d'abord revenir à la première question que j'ai posée concernant la situation dans laquelle on se retrouverait si moins de 50 p. 100 des gens concernés étaient d'accord. Si je ne m'abuse, le président a utilisé les mots «c'est fini», mais vous avez ensuite dit que les personnes concernées auraient toutefois encore le droit d'aller devant les tribunaux si elles le souhaitent. Mes inquiétudes découlent du fait que je pense strictement comme un avocat. Si une loi précise qu'on ne peut aller en arbitrage si on n'obtient pas un appui de 50 p. 100, je crains que, si je me présente devant les tribunaux, on me dira que je ne peux le faire en raison du système et du régime qui ont été établis. En tant qu'avocat, je serais

preserving my right to go to court in the event that I do not have the 50 per cent. That is there and that is a threat to me as an employer, if I have to go to court. Do I have that right? It is not preserved here.

Mr. Le Pan: Yes. It is not preserved; it is not taken away.

Senator Kelleher: I do not know. It could be argued that it is being taken away because I have set up this procedure within the bill.

Ms Taraschuk: I do not think it has been taken away because of the option presented to the employer for establishing entitlement in proposed section 9.2(1)(a). I would be concerned about putting in a broad notwithstanding provision regarding court because that would just raise some uncertainty as to the binding ability of this arbitration process which we want to ensure is there. I believe that they still have the option to go to court even if they do not get the 50 per cent.

Senator Kelleher: It certainly does not say that.

Mr. Le Pan: I hear you.

Senator Kelleher: That is my first concern.

My second concern goes back to the wording on page 12 of the bill. If the 50 per cent threshold is met, arbitration is mandatory for plans that are being wound up, but optional for ongoing plans. My concern is that, generally speaking, from my knowledge of what happens, the only reason the plan has been wound up is because the company is being wound up. You have a bankruptcy here.

Ms Taraschuk: Not all of the time.

Senator Kelleher: Not all of the time, but in a number of cases a plan is wound up because the company has gone bankrupt, is that correct?

Mr. Le Pan: Correct.

Senator Kelleher: What that means is it is in the hands of a receiver of some type somewhere, and there is no way, when a company has gone bust, that the employees are going to be receptive to very much. Yet, you will have the receiver, who is representing the creditors, wanting to get at that money to pay the creditors. What you are ensuring here, if I do not get the 50 per cent, which I probably will not in a situation like that, is that it will go to court and there will be some very costly litigation because both sides have a great deal to lose. In a case like that, where a plan is being wound up, particularly where there is an insolvency, I wonder if that 50 per cent threshold is a very good idea because you are ensuring it will go to court and be litigated. Would it not be better for the parties if we dropped that 50 per cent threshold and forced them to go to arbitration so that money is preserved for the parties involved?

Mr. Le Pan: Working through the logic here, I have a couple of things to say. I think you are really focusing almost totally on the liquidation scenario.

beaucoup plus heureux si ce projet de loi comportait une disposition protégeant mon droit d'aller devant les tribunaux en l'absence d'un appui de 50 p. 100. Cela constitue une menace pour moi en tant qu'employeur si je dois me présenter en cour. Ai-je ce droit? Ce projet de loi ne le protège pas.

M. Le Pan: Oui. Ce droit n'est pas protégé, mais il n'est pas retiré.

Le sénateur Kelleher: Je n'en suis pas certain. On pourrait affirmer qu'il est retiré parce que le projet de loi établit la procédure à suivre.

Mme Taraschuk: Je ne crois pas que ce droit ait été retiré parce que l'alinéa 9.2(1)a) proposé permet à l'employeur de justifier son droit. Je n'aimerais pas qu'une disposition d'exemption soit ajoutée au sujet des tribunaux parce que cela engendrerait une certaine incertitude par rapport au caractère obligatoire du processus d'arbitrage que nous voulons instaurer. Je crois que ces personnes auront encore la possibilité d'aller devant les tribunaux même si elles n'obtiennent pas un appui de 50 p. 100.

Le sénateur Kelleher: Ce n'est certainement pas ce que dit le projet de loi.

M. Le Pan: Je comprends.

Le sénateur Kelleher: C'était là ma première inquiétude.

La deuxième concerne le texte qui apparaît à la page 12 du projet de loi. Si le seuil de 50 p. 100 est atteint, l'arbitrage est obligatoire pour les régimes en voie de liquidation, mais il est facultatif pour les régimes actifs. Généralement parlant, d'après mon expérience, la seule raison de liquider un régime, c'est que l'entreprise a été liquidée. On se retrouve avec une faillite.

Mme Taraschuk: Pas toujours.

Le sénateur Kelleher: Pas toujours mais, dans un certain nombre de cas, un régime est en liquidation parce que l'entreprise a fait faillite, est-ce exact?

M. Le Pan: C'est exact.

Le sénateur Kelleher: Cela signifie que le régime se retrouve quelque part entre les mains d'un liquidateur quelconque et que les employés n'en retireront pas grand-chose. Le liquidateur, qui représente les créanciers, souhaitera mettre la main sur cet argent pour rembourser ces derniers. Vous êtes en train de vous assurer que si ce seuil de 50 p. 100 n'est pas atteint, et il ne le serait probablement pas en pareil cas, l'affaire se retrouvera devant les tribunaux et le litige sera très onéreux parce que les deux parties ont beaucoup à perdre. Dans un cas comme celui-ci, lorsqu'un régime est en liquidation, surtout quand il y a insolvabilité, je me demande si le seuil de 50 p. 100 est une bonne idée parce que les parties se retrouveront certainement devant les tribunaux. Ne serait-il pas préférable pour les parties en cause que nous laissons tomber ce seuil et que nous les obligeons à aller en arbitrage pour que l'argent leur revienne?

M. Le Pan: J'ai une ou deux choses à dire sur le plan de la logique. Je crois que vous avez votre intervention presque exclusivement sur les cas de liquidation.

Senator Kelleher: Yes, I am.

Mr. Le Pan: Certainly, we are aware of terminations that are not liquidations. In those cases I do not think your argument would apply.

Senator Kelleher: That is right.

Mr. Le Pan: Secondly, in the case of liquidations, of course we have seen liquidations that are not actually formal liquidations but are restructurings.

Senator Kelleher: That was the Eaton's case.

Mr. Le Pan: Yes. That is not the only one.

Senator Kelleher: That is the most recent one.

Mr. Le Pan: Yes, although that is not a federal plan. Where there has been willingness on the part of employers, unions and employees to make a deal —

Senator Kelleher: There is pressure because they want to restructure, but that pressure is gone when the company is being wound up.

Mr. Le Pan: You are focusing totally on the wind-up kind of case.

Senator Kelleher: Yes.

Mr. Le Pan: Not even a restructuring kind of case.

Senator Kelleher: I am just trying to save money for everyone.

Mr. Le Pan: I understand. It is an interesting point.

Senator Kelleher: It is very expensive.

Mr. Le Pan: From our point of view, we are interested in getting some certainty in that kind of case because, to the extent it drags on, you are holding up both the termination of the plan itself and, potentially, as you indicated, the insolvency proceedings. I do not have a strong view one way or the other.

Ms Taraschuk: I would raise two points. First, if we do not have some sort of threshold, what type of proposal will the employer be sending out to the members? This way at least there has to be some effort at obtaining consent even on termination.

Senator Kelleher: In the event of an insolvency situation, what is so terrible about forcing the people into arbitration rather than going to court? The reason the company is insolvent is that there is a shortage of money.

Ms Taraschuk: Yes, I understand that. The arbitrator is considering the proposal. One difference on termination is that rights crystallize when a plan is terminated, as opposed to members perhaps having a right to surplus in the future if the plan is not clear to the benefit of the employer. Rights have crystallized at that moment. So they have a real interest in this process. There is more danger of members challenging the issue in court to have distribution. This way makes the process more workable, ensures that the members will get a decent proposal and ensures that the arbitration process can proceed with regard to this proposal.

Le sénateur Kelleher: En effet.

M. Le Pan: Il y a pourtant des cessations qui ne sont pas des liquidations. Je ne crois pas que votre argument tiendrait en pareil cas.

Le sénateur Kelleher: C'est exact.

M. Le Pan: Deuxièmement, en ce qui concerne les liquidations, nous avons vu des liquidations qui ne sont pas des liquidations en bonne et due forme mais plutôt des restructurations.

Le sénateur Kelleher: Ce fut le cas d'Eaton.

M. Le Pan: Oui. Et ce n'est pas le seul.

Le sénateur Kelleher: C'est le plus récent.

M. Le Pan: Oui, bien qu'il ne s'agisse pas d'un régime fédéral. Dans les cas où les employeurs, les syndicats et les employés souhaitent parvenir à une entente...

Le sénateur Kelleher: Des pressions sont exercées quand tous ces gens veulent procéder à une restructuration, mais ces pressions sont inutiles lorsque l'entreprise est liquidée.

M. Le Pan: Vous parlez exclusivement des cas de liquidation.

Le sénateur Kelleher: Oui.

M. Le Pan: Il ne s'agit même pas d'un cas où il pourrait y avoir une restructuration.

Le sénateur Kelleher: Je tente tout simplement d'épargner de l'argent à tous.

M. Le Pan: Je comprends. C'est un point intéressant.

Le sénateur Kelleher: Cette solution est très onéreuse.

M. Le Pan: De notre point de vue, nous cherchons à obtenir une certitude quelconque pour ce type de cas parce que, si les choses s'éternisent, on retarde la cessation du régime et même, comme vous l'avez indiqué, les procédures d'insolvabilité. Je n'ai pas d'opinion ferme d'un côté ou de l'autre.

Mme Taraschuk: Je voudrais soulever deux points. Premièrement, si nous n'établissons pas un seuil quelconque, quel type de proposition l'employeur présentera-t-il aux participants? De cette façon, on s'efforce au moins d'obtenir le consentement des participants même pour une cessation.

Le sénateur Kelleher: Dans un cas d'insolvabilité, pourquoi serait-il si abominable d'obliger les participants à aller en arbitrage au lieu de se présenter devant les tribunaux? L'entreprise est insolvable parce qu'elle n'a pas assez d'argent.

Mme Taraschuk: Oui, je comprends. L'arbitre examine la proposition. L'une des différences avec la cessation, c'est qu'elle stabilise les droits contrairement au cas où les participants ont peut-être droit à l'excédent si le régime n'est pas clairement à l'avantage de l'employeur. Les droits sont alors stabilisés. Les participants détiennent donc un intérêt réel dans ce processus. Ils courent davantage de risques en portant l'affaire devant les tribunaux. De cette façon, le processus est plus facilement réalisable, il garantit la présentation d'une proposition convenable et il fait en sorte que celle-ci puisse aller en arbitrage.

Senator Kelleher: Perhaps I am missing the point. In my example, if it is under 50, the parties will go to court.

Ms Taraschuk: Or they could redraft the proposal.

Senator Kelleher: The company is bankrupt. Obviously there is a shortage of cash in a situation like that. That is why they have gone broke. Why risk the little bit of money that is left on extensive litigation? Why not force them to arbitration?

Mr. Le Pan: It is back again to creditors versus pensioners.

Senator Kelleher: That is not hurting the creditors. I think it will help everyone to have arbitration.

Mr. Le Pan: Agreed. There is no question about that. If we could have arbitration on a least cost basis for sorting it out, that would help everyone.

Senator Tkachuk: Clarify this for me and Senator Kelleher. If it is surplus funds, how can it be hurting the pensioners?

Mr. Le Pan: I did not use the word "hurting".

Senator Tkachuk: Yes, you did.

Mr. Le Pan: It is an issue of various interests. There are surplus funds and we are trying to sort out who gets what, where it is not clear. On the one hand, the surplus that comes out to the company that is in liquidation will go to the creditors of that company. We are talking about what the threshold is for the kind of negotiations and arrangements that we have described here.

If we were to lower the threshold in that case significantly below 50 per cent, then it may well affect the kind of proposal that is made to the members and former members and you will presumably end up, because there is a lower threshold of assent needed, with a proposal that has more of the surplus going to the employer — the liquidating company — and less going to current members.

We talked in your example about a 50-50 split. If all I have to do is get 10 per cent agreement to be in the ballpark, as opposed to 50 per cent, I will not propose a 50-50 split.

Senator Tkachuk: I got lost there because the intention of this is to clarify some of the outstanding problems. Senator Kelleher raises a very good point. If they are considered surplus funds, the pensioners will never get those funds.

Mr. Le Pan: That is not true.

Senator Tkachuk: Let us say there is a bankruptcy. It will be easier to fix up the actuarial tables and figure out how to meet the obligations to the employees who are left and the ones who have left the company and are receiving pensions. You know how much you need to pay them as per the agreement they signed with the company. There are still surplus funds. Are you saying that in the case of a bankruptcy there is a question of whether there is really

Le sénateur Kelleher: Je n'ai peut-être pas bien compris. Dans l'exemple que j'ai donné, si l'appui n'atteint pas 50 p. 100, les parties vont devant les tribunaux.

Mme Taraschuk: Ou elles peuvent présenter une nouvelle proposition.

Le sénateur Kelleher: Quand une entreprise fait faillite, il n'y a pas d'argent. C'est pour cette raison que l'entreprise a fait faillite. Pourquoi risquer de perdre le peu d'argent qui reste dans une longue procédure? Pourquoi ne pas obliger les parties à aller en arbitrage?

M. Le Pan: On revient encore une fois aux créanciers par opposition aux retraités.

Le sénateur Kelleher: Cette solution ne fait pas mal aux créanciers. L'arbitrage aidera toutes les personnes concernées.

M. Le Pan: D'accord. Il n'y a aucun doute là-dessus. Si nous avions l'arbitrage comme solution la moins coûteuse, tout le monde en sortirait gagnant.

Le sénateur Tkachuk: Clarifiez la situation pour moi et pour le sénateur Kelleher. S'il s'agit d'un excédent, comment cette solution pourrait-elle faire mal aux retraités?

M. Le Pan: Je n'ai pas utilisé l'expression «faire mal».

Le sénateur Tkachuk: Oui, vous l'avez fait.

M. Le Pan: Divers intérêts sont en jeu. Il s'agit d'un excédent et nous tentons d'établir quelle somme doit aller à chacun lorsque cela n'est pas clair. D'autre part, l'excédent qui provient d'une entreprise en liquidation sera versé aux créanciers de cette entreprise. Nous parlons du seuil établi pour le genre de négociations et d'ententes que nous décrivons ici.

Si nous abaissions le seuil beaucoup en deçà de 50 p. 100, cela risque de modifier le genre de propositions faites aux participants, anciens et actuels, et nous nous retrouverons vraisemblablement avec une proposition prévoyant qu'une plus grande part de l'excédent va à l'employeur — l'entreprise en liquidation — et une moindre part aux participants actuels.

Votre exemple faisait référence à une scission à parts égales. S'il me suffit d'avoir un appui de 10 p. 100 au lieu d'un appui de 50 p. 100, je ne proposerai pas une scission à parts égales.

Le sénateur Tkachuk: Vous venez de me perdre, parce que je voulais que vous clarifiez certains des problèmes rencontrés. Le sénateur Kelleher a soulevé un très bon point. Si ces fonds sont considérés comme excédentaires, les retraités n'en verront jamais la couleur.

M. Le Pan: C'est faux.

Le sénateur Tkachuk: Disons qu'il y a une faillite. Il sera plus facile d'établir les tables actuarielles et de déterminer la façon d'assumer les obligations envers les employés qui restent et ceux qui ont quitté l'entreprise et qui reçoivent des prestations. Vous connaissez le montant que vous devez leur verser en vertu de l'entente qu'ils ont signée avec l'entreprise. Il y a encore des fonds excédentaires. Êtes-vous en train de nous dire que, dans le

surplus funds and that they should belong to the pensioners versus the creditors?

Mr. Le Pan: That is right. It is exactly the same issue, or I think of it as the same issue. I do not think the fact that the company is gone has solved the question of whose money this is.

Senator Tkachuk: No, it will go to court.

Mr. Le Pan: Therefore I think there is still a question of whether that money should have gone to pensioners versus the employer. We are trying to figure that out where it is unclear. I think Senator Kelleher's suggestion is that the threshold ought to be lower because in these situations it is more likely to go to court any way and therefore we ought to make it easier to use this procedure than the court procedure.

We are still talking about a negotiation, as we described earlier, in order to get the assent. We are still talking about the balance of power in the negotiation. The lower you make the threshold the less likely it is that there will be a meaningful proposal to pensioners.

Again, as I said earlier, there is no magic to the numbers in here. These were judgment calls. If it were said that, because we want to increase the likelihood of using this arbitration procedure for a terminating company, the numbers ought to be lower, I can understand that. However, I would be worried about putting it really low because then there will be no incentive to provide a meaningful proposal.

Senator Kelleher: I was not suggesting down to zero, but something less than 50 in that kind of situation.

The Chairman: You will be coming back next Tuesday. Can you reflect on that in the meantime?

Mr. Le Pan: Of course.

Senator Stewart: We have talked again and again about negotiation. What is the factual situation with regard to whether the employees are organized? How well are most of these groups organized?

Mr. Le Pan: It varies. In some plans there is very strong union representation. In other plans the employees are unionized but the union is not particularly active in pension matters. As well, there are some that are not unionized. It is all over the map.

Ms Taraschuk: In some pension plans the retirees are organized around an association of sorts and for others there is nothing in place.

Senator Stewart: I think I see the implication. Thank you very much.

Mr. Le Pan: Part of this process leads to there having to be some interlocutors.

cas d'une faillite, il faut déterminer s'il y a vraiment un excédent et que celui-ci appartient aux retraités par opposition aux créanciers?

M. Le Pan: C'est exact. C'est tout à fait le même problème ou, du moins, c'est de cette façon que je vois les choses. Je ne pense pas que la disparition de l'entreprise résout la question de savoir à qui appartient l'argent.

Le sénateur Tkachuk: Non, l'affaire se retrouvera devant les tribunaux.

M. Le Pan: En conséquence, on se demande encore si l'argent devrait aller aux retraités ou à l'employeur. Nous tentons actuellement de préciser les points qui ne sont pas clairs. Si je ne m'abuse, le sénateur Kelleher a suggéré que nous abaissions le seuil parce que, en pareil cas, les parties concernées sont plus susceptibles de se retrouver devant les tribunaux et que nous privilégions cette solution au lieu d'une poursuite en justice.

Comme nous l'avons dit plus tôt, on parle toujours d'une négociation entre les parties concernées pour obtenir le consentement des participants. On parle toujours de l'équilibre des forces dans cette négociation. Plus le seuil est bas, moins il y a de chances qu'une proposition convenable soit présentée aux retraités.

Encore une fois, comme je l'ai dit plus tôt, les chiffres ne font pas de miracles. Il faut faire preuve de jugement. Je peux comprendre que certaines personnes soient d'avis qu'il faille rabaisser ce seuil pour augmenter la probabilité de recourir à l'arbitrage dans le cas d'une entreprise qui se retire. Je crains toutefois que, si ce seuil est vraiment bas, plus rien n'incite les employeurs à présenter une proposition sérieuse.

Le sénateur Kelleher: Je ne parle pas de ramener ce chiffre à zéro, mais un seuil inférieur à 50 p. 100 conviendrait bien dans ce genre de situation.

Le président: Vous revenez mardi prochain. Pouvez-vous réfléchir à cette question d'ici là?

M. Le Pan: Bien sûr.

Le sénateur Stewart: Nous avons parlé maintes et maintes fois de négociations. Quelle est la situation réelle en ce qui concerne la façon dont les employés sont organisés? À quel point la plupart de ces groupes sont-ils organisés?

M. Le Pan: Cela varie. Dans certains cas, les participants au régime ont une très bonne représentation syndicale. Dans d'autres, les employés sont syndiqués, mais le syndicat ne s'occupe pas particulièrement des questions liées à la retraite. En outre, certains groupes ne sont pas syndiqués. Vous avez la gamme complète.

Mme Taraschuk: Dans certains cas, les retraités sont regroupés au sein d'une association quelconque alors que, dans d'autres, ils ne disposent pas de tel regroupement.

Le sénateur Stewart: Je comprends. Merci beaucoup.

M. Le Pan: Ce processus nous amène à croire qu'il faut absolument avoir des interlocuteurs.

Can we do anything in circumstances where there are not active groups, and so on, other than sort of try to prescribe different classes so that there is some sense that people could get themselves organized where they are not on a class basis? I do not really think that we can mandate representation. I thought about this when we were putting this presentation together. It comes back to the same question we have been debating, namely, if there is a requirement for a real level of consent that is meaningful there must be someone to whom you are actually talking. The flip side of the questions by people who worry that it will be too hard for employers to get funds out of this is that if the thresholds are too low, there will not be a meaningful need to obtain consent from the employees or former members or retirees and, therefore, there will be less need for them to be organized in any way to consider it. That is part of the judgment call concerning whether or not we have these thresholds set at roughly the right level.

Senator Oliver: Ms Taraschuk has talked about regulations. Can you tell us at what stage the regulations are now in terms of their drafting to implement these funding proposals? Do you intend to bring them here and table them before us so that we can see them?

Mr. Le Pan: We would be happy to do so if you wish to see them. That has always been my approach.

Senator Oliver: What kind of timing is involved?

Ms Taraschuk: We have a draft right now which is being altered and changed, but we will be happy to provide you with it.

Mr. Le Pan: We will not go into this unless members would like to do so because we covered it in the presentation, but we also have various other guidelines that are under development, for example, guidelines related to governance and disclosure. The guidelines on disclosure will be available — and, here we are talking about days — in draft form for discussion and consultation, as will the others. Obviously, we will be happy to provide those to this committee. Those flow more from other policies than they do from the bill directly; however, they support some of the fundamental thrusts of the bill.

The Chairman: This committee has done work in other governance areas. We have studied corporations and are about to look at institutional investors. When you have the draft policy guidelines available, I would like you not only to make them available to us but also to return here to discuss them with us while they are still in draft form.

Mr. Le Pan: We would be happy to do that.

Senator Callbeck: I wish to return to page 10, where you talk about the Minister of Finance entering into a multilateral supervisory agreement. If the Province of Prince Edward Island signed such an agreement with the Minister of Finance, what is involved and what pension plans are you talking about?

Pouvons-nous faire quelque chose quand il ne s'agit pas de groupes actifs, sinon tenter d'établir différentes catégories pour inciter les personnes concernées à s'organiser entre elles lorsqu'elles ne se retrouvent pas dans l'une de ces catégories? Je ne pense pas vraiment qu'on puisse les obliger à se faire représenter. J'ai réfléchi à cette question lorsque nous avons préparé cet exposé. Nous revenons toujours au même problème: si l'on exige un consentement significatif, il faut pouvoir parler à un interlocuteur. Aux personnes qui craignent qu'il soit trop difficile pour les employeurs d'obtenir une partie des fonds excédentaires, on peut répondre que si ces seuils sont trop bas, les employeurs sentiront moins la nécessité d'obtenir le consentement des employés, des anciens participants ou des retraités et, par le fait même, ceux-ci sentiront moins le besoin de s'organiser d'une façon quelconque. Cela fait partie de la démarche que nous avons adoptée pour déterminer si nous avons ou non établi ces seuils au bon niveau.

Le sénateur Oliver: Mme Taraschuk a parlé des règlements. Pouvez-vous nous dire où ceux-ci en sont rendus en ce qui concerne la mise en œuvre de ces propositions de financement? Avez-vous l'intention de nous les apporter et de nous les présenter afin que nous puissions les examiner?

M. Le Pan: Nous serons heureux de vous les remettre si c'est là votre désir. J'ai toujours envisagé les choses de cette façon.

Le sénateur Oliver: De quel échéancier parlons-nous?

Mme Taraschuk: Nous avons déjà une ébauche qui fait actuellement l'objet de modifications, mais nous serons heureux de vous la fournir.

M. Le Pan: Nous n'aborderons pas cette question à moins que les membres du comité le veuillent, parce que nous en avons parlé dans notre exposé, mais différentes autres lignes directrices sont en voie d'élaboration, notamment les lignes directrices qui régiront la bonne gestion et la divulgation des renseignements. Ces dernières seront disponibles d'ici quelques jours sous forme d'ébauche à des fins de discussion et de consultation, comme le seront les autres par la suite. Nous serons bien sûr heureux de fournir celles-ci au comité. Elles s'inspirent davantage d'autres politiques que du projet de loi, mais elles appuient certains des buts fondamentaux du projet de loi.

Le président: Le comité s'est déjà penché sur la question de la bonne gestion. Nous avons examiné la situation de certaines sociétés et nous sommes sur le point d'étudier le cas des grands investisseurs. Lorsque l'ébauche des lignes directrices sera disponible, j'aimerais non seulement que vous la mettiez à notre disposition mais que vous reveniez pour en discuter avec nous pendant qu'on en est encore à l'étape de l'ébauche.

M. Le Pan: Nous serons très heureux de le faire.

Le sénateur Callbeck: Je souhaite revenir à la page 10 de votre document, où il est question d'autoriser le ministre des Finances à conclure un accord multilatéral de surveillance. Si l'Île-du-Prince-Édouard signait une telle entente avec le ministre des Finances, qu'est-ce que cela impliquerait et de quel régime de retraite serait-il question?

Mr. Le Pan: The pension plan is composed of two types of members. They are members who are federal employees and are governed by the Pension Benefits Standards Act, and members who are provincial employees and are governed by provincial pension legislation. Under the proposed multilateral agreement, let us suppose that the members in the federal employment are the majority of members in the plan. Let us say that 75 per cent are members under the Pension Benefits Standards Act and 25 per cent are under the auspices of the Province of Prince Edward Island. As a result, it would be possible under the agreement for the federal government and OSFI to supervise the whole of the plan with respect to all of the members using the Pension Benefits Standards Act rules. Currently, that is not possible. Essentially, you have two sets of rules that apply to that plan, namely, Prince Edward Island's rules and federal rules under the Pension Benefits Standards Act.

There are other arrangements we can enter into as a supervisor with Prince Edward Island. For example, let us take a plan that is a purely Prince Edward Island plan with provincial members and no federal members whatsoever. It is possible, without any needed legislative authority for Prince Edward Island, for example, to ask OSFI, on a contractual basis, to help them administer their pension plan supervision. We do that with a number of provinces in the insurance companies area and in the trust and loan area and we can do it in the pension area as well.

What is really new in this clause in this bill and in the proposed multilateral agreement is that it would not just be us administering a different set of rules. In my example you would be reducing the number of sets of rules that apply to the pension plan from two to one set, and vice versa. If the plan had a big share of Prince Edward Island members and just a few members employed federally, effectively that plan could be totally administered by Prince Edward Island under Prince Edward Island's pension legislation.

Senator Callbeck: You are talking about a plan in which both federal and provincial employees would be in the same plan.

Mr. Le Pan: Yes.

Ms Taraschuk: It is very rare and happens mostly in multi-employer plans where you might have one company that is provincial mixing in with federal companies.

Senator Callbeck: Has this been asked for?

Mr. Le Pan: Do you mean the amendment?

Senator Callbeck: Yes.

Mr. Le Pan: There has been work on this multilateral agreement for five to seven years. Plans that have both federal and provincial members would like to see a reduced amount of federal-provincial overlap here. For the kind of plans that would be effective, there is support for this. It may mean there should be

M. Le Pan: Les régimes de retraite visent deux types de participants. Certains d'entre eux sont des employés du gouvernement fédéral régis par la Loi sur les normes de prestation de pension, tandis que d'autres sont des employés d'un gouvernement provincial régis par la législation provinciale pertinente. Prenons l'exemple d'un régime qui serait visé par l'accord multilatéral proposé. Supposons que les participants à l'emploi du gouvernement fédéral, par le fait même assujettis à la Loi sur les normes de prestation de pension, constituent la majorité des membres de ce régime. Un autre 25 p. 100 serait assujetti à la législation provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard. Aux termes d'un tel accord, le gouvernement fédéral et le BSIF pourraient surveiller l'ensemble du régime en vertu des règles prévues dans la Loi sur les normes de prestation de pension. Ils ne sont pas autorisés à le faire à l'heure actuelle. Deux séries de règles s'appliquent actuellement à ce régime, à savoir les règles de l'Île-du-Prince-Édouard et celles découlant de la Loi sur les normes de prestation de pension.

Dans le cadre de cette surveillance, nous pouvons conclure d'autres ententes avec l'Île-du-Prince-Édouard. Prenons ainsi l'exemple d'un régime qui regroupe uniquement des participants de cette province. Les administrateurs de ce régime peuvent notamment demander au BSIF, sur une base contractuelle, de les aider à surveiller leur régime de retraite, et ce, sans obtenir d'autorisation légale de la part de l'Île-du-Prince-Édouard. Nous agissons déjà de cette façon dans un certain nombre de provinces avec les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts et nous pourrions faire de même dans le domaine des régimes de retraite.

Ce qui est vraiment nouveau dans ce projet de loi et dans l'accord multilatéral proposé, c'est qu'il ne s'agit pas uniquement d'appliquer des règles différentes. Dans l'exemple que je vous ai donné, le nombre de séries de règles passerait de deux à un, et ce, tant pour le fédéral que pour le provincial. Si la plupart des participants au régime sont à l'emploi de l'Île-du-Prince-Édouard et seulement quelques-uns sont des employés du gouvernement fédéral, cette province pourrait administrer l'ensemble du régime en vertu de ses propres lois.

Le sénateur Callbeck: Vous parlez d'un régime qui regrouperait des employés du fédéral et du provincial.

M. Le Pan: Oui.

Mme Taraschuk: Cette situation se produit rarement et, en règle générale, seulement dans le cas de régimes relevant de plusieurs employeurs, où l'on retrouve une entreprise provinciale qui s'est regroupée avec des sociétés fédérales.

Le sénateur Callbeck: Une demande a-t-elle été faite à cet égard?

M. Le Pan: Vous parlez de la modification?

Le sénateur Callbeck: Oui.

M. Le Pan: Nous travaillons sur cet accord multilatéral depuis cinq ou sept ans. Les administrateurs des régimes qui regroupent des participants du fédéral et des provinces aimeraient qu'il y ait moins de chevauchement entre les deux ordres de gouvernement. Dans le cas des régimes qui fonctionnent bien, cette proposition

a further kind of sorting out of responsibilities, but there is nothing on the table federally or provincially at the moment that has the likelihood of a major restructuring concerning who does regulation here.

To return to where I started, the federal government represents only about 10 per cent of the action nationally. In order to have some kind of major rearrangement of responsibilities — because now we have both the federal government and the provinces in this business in some fashion — it would require the support of provinces with a significant amount of the activity.

The other aspect of some major rearrangement that would affect the possibility of some major rearrangement is that pension legislation, both federally and provincially, involves two elements, as I indicated at the beginning of my presentation. There is a safety and soundness element, including everything from the powers of the supervisors to investment rules, et cetera. It also involves a number of tricky social policy aspects, that is, everything from the definition of “spouse”, the surplus provisions that we have talked about, vesting rules, et cetera.

My own assessment is that the degree of harmony in those second set of rules now is far less than it is in the first. If we were to talk about the federal government taking over pension regulation on behalf of all or a significant number of provinces, for example, or vice versa, one of the first things one comes up against is some of these tricky social policy aspects of pension legislation that have been contentious and have involved a lot of discussion and compromise in different jurisdictions. My own assessment of the ability to get some kind of agreement on one set of rules for those among, say, five or six provinces and the federal government, is not high. We have not been pursuing some major rearrangement of responsibilities here. We have been pursuing incremental kind of steps, that is, the kind of agreement that I talked about in which plans are comprised of both federal and provincial members.

We are developing some degree of expertise in examination. Currently, not many other provinces actually have examination staff that examine pension plans. We do quite a few of them and we are facing a learning curve as to how to focus on what really matters here. If a province wanted to approach us on that kind of administrative basis, we could do that. Those kinds of steps are a better way to get some rationalization here than some kind of major rearrangement because I do not see that as being realistic in the short time-frame. It might well be desirable. Many employers are increasingly worried about the fact that we have duplication. There is quite a difference between being worried about it and actually getting to some resolution, as we have seen in a number of federal-provincial financial regulatory areas where it has not been possible to come to some rearrangement.

est bien accueillie. Cette solution pourrait entraîner une nouvelle répartition des responsabilités, mais rien n'indique pour l'instant, sur le plan tant fédéral que provincial, qu'on procèdera à un important remaniement en ce qui concerne le rôle de chacun.

Pour revenir à ce que je disais, le gouvernement fédéral ne représente qu'environ 10 p. 100 des participants à l'échelle nationale. Pour procéder à un remaniement majeur des responsabilités — parce que, à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral et les provinces oeuvrent en quelque sorte dans ce secteur —, il faudrait obtenir l'appui des provinces où l'on retrouve un grand nombre de participants.

L'autre facteur qui influencerait sur la possibilité de procéder à un remaniement majeur, c'est que les lois sur les pensions, tant fédérales que provinciales, comportent deux éléments, comme je l'ai indiqué au début de mon exposé. Il y a tout d'abord les bonnes pratiques du commerce, qui vont par exemple des pouvoirs attribués aux surveillants aux règles d'investissement, puis un certain nombre de facteurs sociaux délicats, qui incluent notamment la définition du terme «conjoint», les dispositions relatives aux excédents dont nous avons parlé, les règles d'acquisition, et cetera.

À mon avis, les règles qui s'appliquent dans le second cas sont beaucoup moins uniformes que celles qui s'appliquent dans le premier. Si le gouvernement fédéral était chargé de mettre en oeuvre les règlements en matière de pension au nom de toutes les provinces ou d'un grand nombre d'entre elles, ou vice-versa, l'un des premiers obstacles à surmonter serait ces facteurs sociaux délicats que l'on retrouve dans les lois sur les pensions et qui ont soulevé une certaine controverse et donné lieu à beaucoup de discussions et compromis dans différentes juridictions. Je ne suis pas très optimiste en ce qui concerne notre capacité à conclure avec cinq ou six provinces une entente quelconque au sujet d'une seule série de règles. Nous ne cherchons pas à obtenir un remaniement majeur des responsabilités. Nous avons plutôt adopté une approche progressive en cherchant la sorte d'ententes dont j'ai parlé plus tôt et qui visent des régimes regroupant des participants du fédéral et des provinces.

Nous avons développé un certain savoir-faire en ce qui concerne les examens. À l'heure actuelle, les provinces qui disposent de spécialistes chargés d'examiner les régimes de retraite sont peu nombreuses. Nous procédons à un nombre assez élevé d'examen et nous avons appris à axer nos efforts sur les enjeux vraiment importants. Si une province désire discuter de cette question avec nous sur le plan administratif, nous sommes là. Cette démarche progressive nous permet de procéder à une certaine rationalisation qui donne de meilleurs résultats que si l'on effectuait un remaniement majeur, parce que cette dernière solution ne peut être réalisée dans le peu de temps dont nous disposons. De nombreux employeurs s'inquiètent de plus en plus des chevauchements. Il y a un écart important entre le fait de formuler une inquiétude et l'adoption d'une solution, comme nous l'avons constaté dans un certain nombre de domaines où la réglementation financière relève à la fois du fédéral et du provincial et où il n'a pas été possible d'en arriver à une entente.

Senator Meighen: You mentioned provincial plans which require the 100 per cent. I am still troubled by the two-thirds. In particular, I am still troubled with the two-thirds in section (b), the former members. I was thinking, and, as I thought, I believe I saw the answer to my question: If you do not get it, you go to arbitration.

Mr. Le Pan: That is right.

Senator Meighen: Suppose you had worked out a deal between the employer and the union, to take an example. Presumably they would both appear before the arbitrator and say, "We are in agreement. The fact of the matter is that we just cannot physically find two-thirds of these people." The arbitrator would presumably say, "I will go along with it."

Mr. Le Pan: Exactly. There is more flexibility in here than people realize. Suppose the former members make up only a relatively small part of the plan. Again, that will increase the likelihood that an arbitrator will do that.

I do not want to get into this again, but it is back to the matter of us not wanting to be in the business of doing the line drawing.

Senator Meighen: The 100 per cent seems virtually impossible.

Mr. Le Pan: To be frank, some provincial legislation prohibits surplus going to employers for ongoing plans or only provides for this in terminating plans or requires 100 per cent approval for an ongoing plan.

Senator Meighen: Is that regardless of the plan?

Mr. Le Pan: Yes. We are down to two-thirds. Some provinces do not permit it at all. We looked at the provincial rules. We borrowed a bit from some of them. The arbitration procedure exists in British Columbia, for example. We have elaborated on it, and we have pushed the yardstick.

I will be frank here in the spirit of the kind of discussion we are having. Going back to a question which was asked earlier, we were trying to look for something that had a reasonable chance of being workable but that did not open up such an emotional issue that we could not get anywhere. That was part of the judgment.

Similarly, part of the discussion internally, and one reason I am happy to be here, was that there is no magic to one particular number versus another. Flexibility can be used as to what those numbers ought to be, as you have seen, and we are prepared to discuss things.

The Chairman: Senators, before adjourning, I can indicate that these witnesses will re-attend next Tuesday. When they do so, I would ask that they be prepared to address the outstanding issues which have arisen today as well as matters which might arise later in the week when other witnesses appear.

Le sénateur Meighen: Vous avez parlé de régimes provinciaux qui exigent le consentement de tous les participants. Le seuil des deux tiers me préoccupe toujours. Je pense surtout aux anciens participants dont il est question à l'alinéa b). Je crois avoir trouvé la réponse à ma question: si vous n'obtenez pas ce pourcentage, vous soumettez la proposition à l'arbitrage.

M. Le Pan: C'est exact.

Le sénateur Meighen: Prenons l'exemple d'une entente conclue entre un employeur et un syndicat. Les deux parties se présenteraient probablement devant l'arbitre en disant qu'une entente est intervenue, mais qu'il est matériellement impossible de retrouver les deux tiers des anciens participants. L'arbitre répondrait vraisemblablement qu'il accepte la proposition.

M. Le Pan: Tout à fait. La marge de manoeuvre est plus grande que ce qu'on pourrait croire. Imaginons que les anciens participants ne représentent qu'un petit pourcentage des membres du régime. Encore une fois, pareille situation inciterait un arbitre à agir de cette façon.

Je ne veux pas revenir là-dessus, mais je vous répète que nous ne voulons pas avoir à fixer les limites.

Le sénateur Meighen: Il est pratiquement impossible de retrouver tous les participants.

M. Le Pan: Pour vous dire la vérité, certaines lois provinciales interdisent que l'excédent soit remis à l'employeur lorsque le régime est actif ou permettent qu'il soit versé uniquement pour les régimes en voie de cessation. Sinon, elles exigent le consentement de tous les participants pour un régime actif.

Le sénateur Meighen: Quel que soit le régime?

M. Le Pan: Oui. Nous avons ramené ce pourcentage aux deux tiers. Certaines provinces ne permettent pas du tout d'agir ainsi. Nous avons examiné les règles provinciales et nous nous sommes inspirés de certaines d'entre elles. Le recours à l'arbitrage existe par exemple en Colombie-Britannique. Nous avons repris ce mécanisme et sommes allés plus loin.

Je vais être franc compte tenu du genre de discussion que nous avons actuellement. Pour revenir à une question qui a été posée plus tôt, nous cherchions une solution qui avait une chance raisonnable de se concrétiser mais qui ne risquait pas de nous faire tomber dans une crise dont nous ne pourrions plus sortir. Notre décision a été prise en fonction de ces facteurs.

De la même façon, la discussion que nous avons eue entre nous a permis de constater qu'aucun chiffre n'est miraculeux. Une certaine souplesse peut être exercée à ce chapitre et, comme vous l'avez vu, nous sommes prêts à discuter.

Le président: Honorables sénateurs, avant de lever la séance, je tiens à vous signaler que ces témoins reviendront mardi prochain. Je leur demanderais de se préparer à répondre aux questions qui sont restées en suspens aujourd'hui et à celles qui pourraient surgir plus tard cette semaine lorsque d'autres témoins comparaitront.

Mr. Le Pan: Mr. Chairman, I should like to make one or two other comments on points which I did not get a chance to cover earlier.

As I indicated, this bill came out of a white paper. The bill was tabled in the previous Parliament, and approximately 30 submissions were received in total. Many were brief; several were more detailed. We made some changes to the legislation in response to comments received, but we did not adopt a number of comments — in particular, some from witnesses yet to appear. I would be happy to go into those now or later.

The Chairman: When you attend next Tuesday, you can respond to comments we hear on Thursday, comments you heard from the committee today, as well as deal with technical amendments and get back to some of the broader policy issues that have been discussed with you today.

The committee adjourned.

M. Le Pan: Monsieur le président, j'aimerais faire un ou deux commentaires sur des points que je n'ai pas eu l'occasion d'aborder plus tôt.

Comme je l'ai indiqué, le projet de loi découle d'un livre blanc. Il a été déposé durant la législature précédente et une trentaine de mémoires ont été présentés. Un grand nombre d'entre eux étaient brefs, quelques-uns étaient plus détaillés. Nous avons apporté certaines modifications au projet de loi pour tenir compte des commentaires reçus, mais nous en avons laissé tomber d'autres, dont certains formulés par des témoins qui comparaitront plus tard. Je serais heureux de vous en parler maintenant ou à une date ultérieure.

Le président: Lorsque vous reviendrez mardi prochain, vous pourrez répondre aux commentaires que nous entendrons jeudi ou à ceux que vous avez entendus ici même aujourd'hui. Vous pourrez également parler des amendements de forme et revenir sur certains éléments d'orientation dont nous avons parlé aujourd'hui avec vous.

La séance est levée.

**JOINT AND SEVERAL LIABILITY
AND
PROFESSIONAL DEFENDANTS**

OPTIONS DISCUSSION PAPER

Report of the Standing Senate Committee
on
Banking, Trade and Commerce

Chairman
The Honourable Michael Kirby

Deputy Chairman
The Honourable David Tkachuk

October 1997

Ce rapport est disponible en français.

MEMBERSHIP

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus, W. David

Austin, Jack, P.C.

Callbeck, Catherine S.

*Graham, Alasdair B., P.C. (or Carstairs, Sharon)

Hervieux-Payette, Céline, P.C.

Kelleher, James F., P.C.

Kolber, E. Leo

*Lynch-Staunton, John (or Kinsella, N., acting)

Meighen, Michael Arthur

Oliver, Donald H.

Stanbury, Richard J.

Stewart, John B.

**Ex Officio Members*

Note: The Honourable Senators Kenny, Landry, Perrault, P.C. and St. Germain, P.C., were members or present at meetings at various stages during the course of this study.

Staff from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament:

Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:

Ms. Lise Bouchard, Administrative Assistant.

Paul Benoit

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, October 22, 1997:

"The Honourable Senator Carstairs for the Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

THAT the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 10, 1998.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

	Page
PART I: INTRODUCTION	1
BACKGROUND	3
A. Levels of Professional Liability	3
B. Joint and Several Liability Amongst Co-Defendants	4
C. Claims for Economic Loss Resulting from Negligent Misrepresentation	5
PART II: LIABILITY CONCERNS	11
A. Accounting Profession	11
B. Building Industry	12
C. Professions Generally	13
D. Impact of Liability Concerns on the Provision of Professional Services	13
E. Liability Insurance	14
PART III: DEVELOPMENTS IN DIFFERENT JURISDICTIONS	17
A. Australia	17
1. Inquiry into the Law of Joint and Several Liability	17
2. Report of the Working Party of the Ministerial Council for Corporations -- Professional Liability in Relation to Corporations Law Matters	19
3. New South Wales Law Reform Commission	19
4. Western Australia -- Parliamentary Select Committee on Professional and Occupational Liability	20
5. South Australia, Victoria and Northern Territory -- Building Legislation	20
B. United Kingdom	21
C. United States	23
D. Ireland	25
E. European Union	25
F. Bermuda	26
G. Canada	27
1. British Columbia	27
2. Alberta	27
3. Ontario	28
a. Report of the Ontario Law Reform Commission	28
b. Wolff Report	29
c. Toronto Stock Exchange Report -- Corporate Governance	29
d. Ontario Securities Commission -- Task Force on Small Business Financing	30
e. Toronto Stock Exchange -- Corporate Disclosure Report	30

PART IV: DIFFERENT APPROACHES	31
A. FULL PROPORTIONATE LIABILITY: ARGUMENTS FOR AND AGAINST	31
a. Fairness	32
b. Costs and Certainty	35
c. Settlement of Claims	36
d. Insurance	37
e. Deterrence	38
f. Complexity and Practical Problems	38
g. Changing Circumstances	39
B. MODIFIED FORMS OF PROPORTIONATE LIABILITY	40
1. Proportionate Liability Where the Plaintiff Is Contributorily Negligent	40
2. Proportionate Liability Where the Plaintiff Is Contributorily Negligent with a Proportionate Reallocation of an Insolvent Defendant's Share	41
3. Proportionate Liability for a Peripheral Wrongdoer	42
4. Proportionate Liability with a Reallocation of Some or All of an Insolvent Defendant's Share	42
5. Court Discretion	44
Options -- (for both Sections A and B)	44
C. JOINT AND SEVERAL LIABILITY WITH A REALLOCATION OF AN INSOLVENT DEFENDANT'S SHARE	46
Options	48
D. LIMITING LIABILITY BY CONTRACT	48
Options	49
E. CAPPING PROFESSIONAL LIABILITY BY STATUTE	50
Options	52
F. COMPULSORY DIRECTORS' AND OFFICERS' INSURANCE	52
Options	54
G. LIMITING THE SCOPE OF PROFESSIONAL LIABILITY	54
1. Limiting to Whom a Duty of Care is Owed	54
Options	59
2. Limiting the Functions to which Professional Liability Attaches	59
Options	60
H. REDUCING THE LIMITATION PERIOD FOR COMMENCING LEGAL ACTIONS BASED ON THE PROVISION OF FINANCIAL INFORMATION	60
Options	61

I. LIMITING THE LIFE OF FINANCIAL INFORMATION	61
Options	62
J. ALLOW PROFESSIONALS TO LIMIT THEIR LIABILITY THROUGH INCORPORATION OR LIMITED LIABILITY PARTNERSHIPS	62
Options	66
APPENDIX A: WITNESSES	67

INTRODUCTION

In August 1995, the Honourable John Manley, Minister of Industry, asked the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (the “Committee”) to hold hearings on a number of policy issues related to the modernization of the *Canada Business Corporations Act* (the “CBCA”).¹ Among the matters that the Minister asked the Committee to examine was the issue of auditors’ liability.

On 13 February 1996, representatives of the Canadian Institute of Chartered Accountants (the “CICA”) appeared before the Committee in Calgary to outline their liability concerns. The accounting profession maintains that auditors are facing a liability crisis brought on for the most part by the application of the rule of joint and several liability.

The CICA submitted to the Committee a written brief prepared by the Honourable W. Z. Estey Q.C. and entitled *Proportionate Liability and Canadian Auditors*, (the “Estey brief”).² This outlined the concerns of the auditing profession and presented a recommendation for change. In particular, the CICA recommended that the relevant federal and provincial statutes be amended to bring the following proposal into effect:

The Court in awarding damages for negligence relating to the issuance of financial information by an organization, apportion such damages according to the fault of each defendant and their liability shall not exceed their proportion of the fault.

The CICA suggested that its proposal be implemented at both the federal and provincial levels, but pointed out that its main concern lay with the former. It, therefore, recommended that amendments be made to implement a system of proportionate liability in relation to the issuance of financial information in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act* and in relation to financial institutions incorporated under the *Bank Act*,³ the *Trust and Loan Companies Act*,⁴ and the

(1) R.S.C. 1985, c. C-44, as amended.

(2) Honourable W.Z. Estey, Q. C. *Proportionate Liability and Canadian Auditors*, Brief Prepared for the Legal Liability Task Force, Canadian Institute of Chartered Accountants, 23 January 1996.

(3) S.C. 1991, c. 46, as amended.

(4) S.C. 1991, c. 45, as amended.

Insurance Companies Act.⁵ This proposal would extend proportionate liability to all defendants involved in the issuance of financial information, including corporate directors, management and other advisors.

In its August 1996 report on corporate governance, the Committee expressed the view that the issue of joint and several liability as it affects all professional defendants, not just auditors, warrants further investigation and agreed to hold hearings on the subject.⁶ These hearings were held in October and November 1996. In December 1996, the Committee issued an Interim Report, *Joint and Several Liability and Professional Defendants*⁷ (the "Interim Report") in which it stated that an options discussion paper would be prepared and released.

The purpose of this discussion paper is two-fold:

- to present a number of approaches and options for addressing the issue of joint and several liability, particularly as it pertains to liability amongst co-defendants in the context of the CBCA and federal financial institutions legislation; and
- to provide a basis and context for further hearings to be held by the Committee before the end of 1997.

The paper is predicated on a number of notions. First, a professional will continue to be responsible for his or her own actions. Second, liability stemming from intentional wrongdoing and fraud will not form part of the discussion; it is assumed that joint and several liability will continue to apply where fraud or wrongdoing have been found. Third, the discussion is limited to situations involving pure economic loss -- financial loss that is not causally consequent upon physical injury to a plaintiff or to his or her property⁸-- and will not include an examination of the rule of joint and several liability as it pertains to personal injury claims. Fourth, the federal government has the constitutional authority to legislate with regard to matters affecting civil liability as long as those legislative provisions form part of the federal responsibility in relation to a matter or are functionally and integrally related to a valid legislative power. Fifth, any analysis of the approaches and options contained in this paper should be mindful of the liability regimes operating in Canada's major trading partners.

(5) S.C. 1991, c. 47, as amended.

(6) Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, *Corporate Governance*, August, 1996, p. 2.

(7) *Joint and Several Liability and Professional Defendants*, Interim Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, ("Interim Report"), December 1996.

(8) Bruce Feldthusen, *Economic Negligence*, Third Edition, Carswell, 1994, p. 1. The Feldthusen text points out that pure economic loss usually occurs when a person loses money after relying on negligent financial advice.

The discussion paper outlines several approaches and options for dealing with the liability concerns raised in connection with joint and several liability amongst co-defendants. Many of these approaches have been discussed and, in some cases, implemented in other countries or were brought to the Committee's attention by witnesses who appeared at the Committee's earlier hearings. To the degree possible, the paper attempts to cover the most widely used and widely discussed approaches to the joint and several liability issue.

To further the discussion, the paper presents a number of advantages and disadvantages associated with each approach. The recitation of advantages and disadvantages is neither exhaustive nor intended to favour one approach over another. The fact that there may be more advantages than disadvantages presented in relation to a particular approach or vice versa should not be interpreted as indicating support for or disapproval of that approach.

Finally, the Committee notes that there may be objections to the options contained in this discussion paper. There may be approaches of which the Committee has not yet been made aware. The paper is intended to solicit views, comments and recommendations to assist the Committee in developing its recommendations to the Government.

Background

A. Levels of Professional Liability

For professionals who practise their profession within a partnership structure, there are three levels of liability:

- personal liability of individual partners who actually perform or supervise the act or omission under consideration;
- joint and several liability amongst co-defendants; and
- joint and several liability amongst professional partners, exposing both the partnership assets and those of the individual partners to the liability of the firm.⁹

(9) Canadian Bar Association, *Professional Liability*, Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, October 1996, p. 1-2.

Thus, a professional firm faces joint and several liability amongst co-defendants and the individual partners will be subject to joint and several liability for the liabilities of the partnership.

For businesses operating within a corporate structure, on the other hand, exposure is limited to the assets of the corporation. Generally, shareholders, directors and officers do not face personal liability except in cases involving fraud and theft and for liabilities imposed by statute.

As mentioned earlier, this discussion paper is largely concerned with the second level of liability -- joint and several liability amongst co-defendants.¹⁰

B. Joint and Several Liability Amongst Co-Defendants

Joint and several liability developed under circumstances different from those of today. First, at the time the rule came into being, if a plaintiff was partly responsible for his or her loss (contributorily negligent), a defendant would not be held liable. Contributory negligence was a complete bar to recovery. In addition, it was believed that the courts were incapable of apportioning fault among several defendants.

The overriding aim was to ensure that a blameless plaintiff would be made whole for the loss suffered. The desire to afford full recovery for a plaintiff meant that if a wrongdoer was insolvent or otherwise unable to satisfy his or her share of the liability, the risk of satisfying that wrongdoer's share would fall upon the other wrongdoers.

Before proceeding further, it is worth defining what is meant by joint and several liability amongst co-defendants. For this purpose, the relevant section of the Interim Report is repeated:

*Joint and several liability involves two or more wrongdoers acting independently so as to cause the same damage to a plaintiff. Where two or more persons, acting independently of each other, have by their separate wrongful acts brought about a single and specific injury to another person, the law holds them jointly and severally liable for the full loss. The law treats each wrongdoer as the effective cause of the plaintiff's entire loss and therefore allows the plaintiff to seek full compensation from any of the defendants found liable.*¹¹

(10) The more appropriate legal expression for joint and several liability amongst co-defendants is *in solidum* liability. For the purposes of this paper, however, the concept will be referred to as joint and several liability amongst co-defendants.

(11) Interim Report, (1996), p. 3-4.

A defendant who satisfies a judgment has a right of contribution from the other parties who are liable. This right allows the court to make an order requiring each defendant who has caused or contributed to a plaintiff's loss to contribute to paying the judgment based upon the extent of his or her responsibility for the loss. For example, where a plaintiff's loss is found to have been caused by the negligence of three different defendants, joint and several liability holds each of the defendants 100% liable to the plaintiff and the plaintiff is entitled to seek full payment from any one of them. Among the defendants, however, responsibility may be apportioned, for example, 40% to Defendant1 (D1), 35% to Defendant2 (D2) and 25% to Defendant3 (D3).

Although a right of contribution gives a defendant the opportunity to reduce his or her ultimate liability, the right will have little meaning when some of the defendants are insolvent or unavailable. In these situations, a solvent defendant under a joint and several liability regime will have to bear the cost of another defendant's insolvency or unavailability.

There is a perception that joint and several liability increases a defendant's liability and makes a defendant responsible for paying an entire damage award in situations where he or she bears relatively little blame for a plaintiff's loss. This is not so, but joint and several liability, however, leaves a defendant responsible for assuming the obligations of co-defendants when they are insolvent or unavailable. In this regard, it is worth repeating the words of the U.K. Law Society's Special Committee on Joint and Several Liability, as quoted in the Interim Report.

...[J]oint and several liability does not increase a defendant's liability. Rather by affording the right to claim a contribution from fellow wrongdoers, it offers the chance to reduce the ultimate liability. The rule only applies where all the co-defendants are equally and fully liable, so there is no question of a person accepting greater liability than would always have been his legal responsibility.¹²

In Canada, the various negligence statutes provide for joint and several liability amongst co-defendants, with a right contribution among the defendants.

C. Claims for Economic Loss Resulting from Negligent Misrepresentation

There have been a number of important changes in the legal environment for the provision of professional services: the basis for imposing tort liability has broadened; the liability of professionals, once based only on contract, is now recognized in both contract

(12) United Kingdom, Report by the Law Society's Special Committee, *Joint and Several Liability*, July 1996, p. 2.

and tort; damage awards have increased in magnitude; and the tendency to litigate has increased in the wake of greater public awareness of consumer rights.¹³

A significant development in the area of professional liability was the expansion of negligence law to allow recovery for pure economic loss.

Although the courts have long recognized that a person can recover damages for personal injury stemming from the negligent action of another, the ability to recover damages for economic loss based on negligent misrepresentation is a relatively recent development. In the early 1960s, the decision of the House of Lords in *Hedley Byrne & Co. v. Heller & Partners Ltd.*¹⁴ recognized the right to recover for economic loss caused by negligent misrepresentation. This case continues to be the leading authority on this issue.

There are essentially four elements that must be established to maintain an action based on negligent misrepresentation. These are:

- a misstatement or misrepresentation that was negligently made;
- a relationship between the parties giving rise to a duty of care;
- reasonable reliance placed on the statement or representation; and
- damages suffered by the party relying upon the statement or representation.¹⁵

An important Canadian case in relation to liability for economic loss arising from negligent misrepresentation is the Supreme Court of Canada decision in *Haig v. Bamford*.¹⁶ In that case, the plaintiff, in reliance on financial statements prepared by the defendant auditors, invested in a company. The company subsequently became insolvent and the plaintiff lost his investment. The Supreme Court of Canada held that the auditors were liable for the economic loss resulting from the plaintiff's reliance on the financial statements.

A crucial threshold issue in negligent misrepresentation cases is whether the defendant owes the plaintiff a duty of care. This was an issue with which the Supreme Court of Canada grappled in *Haig v. Bamford*.

(13) Alison Manzer, *Joint and Several Liability for Professionals - Canada*, Paper prepared for the Canadian Bar Association - Annual Meeting, August 1997, p. 21.

(14) [1963] 2 All E.R. 275, (H.L.).

(15) John A. Campion and Diana W. Dimmer, *Professional Liability in Canada*, Carswell 1994, p. 8-6.

(16) (1976), 72 D.L.R. (3d) 68 (SCC).

*From the authorities, it appears that several possible tests could be applied to invoke a duty of care on the part of accountants vis-à-vis third parties: (i) foreseeability of the use of the financial statement and the auditor's report thereon by the plaintiff and reliance thereon; (ii) actual knowledge of the limited class that will use and rely on the statement; (iii) actual knowledge of the specific plaintiff who will use and rely on the statement.*¹⁷

The Court concluded that the proper test to apply in this case was actual knowledge of a limited class.

*In the present case the accountants knew that the financial statements were being prepared for the very purpose of influencing ... a limited number of potential investors. The names of the potential investors were not material to the accountants. What is important was the nature of the transaction or transactions for which the statements were intended, for that is what delineated the limits of potential liability.*¹⁸

In a May 1997 judgment that has implications for all professional advisors, the Supreme Court of Canada reaffirmed the test that governs the existence of a duty of care in negligence cases and confirmed that this test will also apply to cases of negligent misrepresentation. In *Hercules Managements Ltd. v. Ernst & Young*,¹⁹ another auditor's liability case, the SCC concluded that the existence of a duty of care in negligence cases is to be determined through the application of the following two-part test:

- is there a sufficiently close relationship between the plaintiff and the defendant that, in the reasonable contemplation of the defendant, carelessness on its part might cause damage to the plaintiff? In other words, does the defendant owe the plaintiff a *prima facie* duty of care?
- are there policy considerations that would negate or limit the duty?²⁰

In cases involving negligent misrepresentation, the Court concluded that a defendant will owe the plaintiff a *prima facie* duty of care where:

(17) *Ibid.*, p. 75.

(18) *Ibid.*, p. 76.

(19) (1997), 146 D.L.R. (4th) 577 (SCC).

(20) *Ibid.*, p. 587.

- the defendant ought reasonably to foresee that the plaintiff will rely on his or her representation; and
- reliance by the plaintiff would, in the particular circumstances of the case, be reasonable.²¹

If, based on the reasonable foreseeability/reasonable reliance criteria, a *prima facie* duty of care is found to exist, the court must then determine whether policy considerations such as indeterminate liability should eliminate or limit the *prima facie* duty. The SCC noted that “the fundamental policy consideration that must be addressed in negligent misrepresentation actions centres around the possibility that the defendant might be exposed to ‘liability in an indeterminate amount for an indeterminate time to an indeterminate class’.”²²

The SCC concluded that in the general run of auditors’ cases, concerns over indeterminate liability will negate a *prima facie* duty of care. However, policy considerations surrounding indeterminate liability will not be a concern and a duty of care will exist where “the defendant knows the identity of the plaintiff (or of a class of plaintiffs) and where the defendant’s statements are used for the specific purpose or transaction for which they were made....”²³

Another important decision in the area of negligent misstatement is the April 1997 decision of the British Columbia Court of Appeal in *Kripps v. Touche Ross & Co.*²⁴ Among other things, this case dealt with two important elements of negligent misrepresentation -- the standard of care and reliance on the misrepresentation.

In *Kripps*, the plaintiffs were investors who had purchased debentures after the issue of a prospectus by Victoria Mortgage Corporation Ltd. (VMCL). Touche Ross was VMCL’s auditor from 1980 to 1984. In accordance with the requirements of the B.C. *Securities Act*, its audits were included in the prospectuses issued by VMCL to sell debentures.

VMCL eventually collapsed and investors launched an action against the auditors claiming that they had relied on the 1983 audit report to their detriment and that the report was a negligent misrepresentation because certain elements of VMCL’s financial position ought to have been disclosed and were not. Evidence in the case revealed that Touche Ross was aware of certain loans in default but concluded that the losses did not

(21) *Ibid.*, p. 589.

(22) *Ibid.*, p. 592.

(23) *Ibid.*, p. 596.

(24) *Kripps v. Touche Ross & Co.*, April 25, 1997, (unreported), (B.C.C.A.)

have to be disclosed under the General Accepted Accounting Principles (GAAP) in existence.

A key issue raised in *Kripps* was whether the auditor's conduct was in breach of the standard of care.

The current judicial attitude towards standards set by professions was set out by Sopinka J. for the majority of the Supreme Court of Canada in *ter Neuzen v. Korn*. The following passage from this judgment was quoted in *Kripps*:²⁵

I conclude from the foregoing that, as a general rule, where a procedure involves difficult or uncertain questions of medical treatment or complex, scientific or highly technical matters that are beyond the ordinary experience and understanding of a judge or jury, it will not be open to find a standard medical practice negligent. On the other hand, as an exception to the general rule, if a standard practice fails to adopt obvious and reasonable precautions which are readily apparent to the ordinary finder of fact, then it is no excuse for a practitioner to claim that he or she was merely conforming to such a negligent common practice.

The auditors in *Kripps* argued that a professional defendant may avoid liability where the conduct in question is in accordance with standard and approved professional practice. In other words, the auditors argued that if they prepare financial statements in accordance with GAAP, the accepted professional standard, they will not be liable.

Writing for the majority on this issue, Finch J. A., held

*while professional standards would normally be a persuasive guide as to what constitutes reasonable care, those standards cannot be taken to supplant or to replace the degree of care called for by law. A professional body cannot bind the rest of the community by the standard it sets for its members. Otherwise, all professions could immunize their members from claims of negligence. A partial immunization would be the result of giving effect to the "qualification" in unqualified auditor's reports that the financial statements present fairly the financial position "in accordance with GAAP". It is for this reason that I respectfully disagree with the learned trial judge that it is appropriate for auditors to sign unqualified auditor's reports if the financial statements are prepared in accordance with GAAP, if the auditors know or ought to know that the financial statements are misleading.*²⁶

(25) *Ibid.*, para. 69.

(26) *Ibid.*, para. 73.

In finding the auditors negligent, the majority held that Touche Ross fell below the required standard of care when it made its auditor's report because it had had actual knowledge that the application of GAAP would omit material information and lead to financial statements that did not fairly represent the financial position of VMCL.

Another key element in actions based on negligent misrepresentation is the matter of reliance. This arises when a plaintiff takes some action based on a representation that he or she would not have otherwise taken if the representation had not been made or some true representation had been made.

On this issue, the majority in *Kripps* held that

*it is sufficient ... for the plaintiff in an action for negligent misrepresentation to prove that the misrepresentation was at least one factor which induced the plaintiff to act to his or her detriment. I am also of the view that where the misrepresentation in question is one which was calculated or would naturally tend to induce the plaintiff to act upon it, the plaintiff's reliance may be inferred. The inference of reliance is one which may be rebutted but the onus of doing so rests on the representor.*²⁷

According to *Kripps*, the reliance requirement will be met if the negligent misrepresentation is one factor in the plaintiff's decision. Arguably, it does not have to be a significant factor nor does it have to play a real and substantial part in the plaintiff's decision.

(27) *Ibid.*, para. 103.

LIABILITY CONCERNS

A. Accounting Profession

In recent years, the accounting profession has been vocal in expressing its concern about what it describes as a “liability crisis” emanating from an increasing amount of litigation against accountants and the expansion in their liability. The International Federation of Accountants points to the increased commercial activity of the 1980s, followed by a world-wide recession and an expansion of the range of persons to whom an auditor may be liable as the root causes of this expanded liability.²⁸

The Estey brief identifies the existing joint and several liability regime as the most serious threat facing the independent audit function. The CICA contends that factors such as the magnitude of the claims against auditors, the fact that auditors can be called upon to fully compensate a plaintiff when their degree of fault is minor compared to that of other defendants, and the often inadequate insurance or financial resources of other defendants create a significant liability problem for the accounting profession. The lack of financial resources of co-defendants places auditors in the position of being the effective insurer of their co-defendants’ risk.

The CICA argues that plaintiffs seek accountants out as defendants because there is a perception that auditors carry substantial amounts of liability insurance and represent the most promising source of recovery. Accountants further maintain that the likelihood of being found liable to pay an entire damages award puts pressure on auditors to settle for an amount greater than what they might be called upon to contribute if the relative responsibilities of the various defendants were determined in contribution proceedings.

The CICA notes that there are a number of claims underway in Canada involving actions against auditors. Four of these -- Castor Holdings, Standard Trust, Confederation Life and Royal Trust-- involve claims totalling in the order of \$3 billion.²⁹

(28) International Federation of Accountants, *Auditors’ Legal Liability in the Global Marketplace: A Case for Limitation*, July 1995, p. 3.

(29) Canadian Institute of Chartered Accountants, *Proportionate Liability: Why Reform is Necessary Now*, Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 31 October 1996, p. 2.

B. Building Industry

Defendants in the building industry have also condemned the principle of joint and several liability. In the United Kingdom, a joint construction industry/Department of the Environment working party criticized the disproportionate effect of joint and several liability in the construction industry and recommended that in construction cases not involving personal injury liability arising from latent defects should be based on the apportionment of fault.³⁰

The Association of Consulting Engineers of Canada told the Committee that the doctrine of joint and several liability has an adverse impact on the engineers practising in the construction industry in Canada. According to the Association, there have been numerous cases where consulting engineering firms have had to pay a disproportionate share of damages as a result of the application of joint and several liability.

The Association noted that claims against engineers involved in construction projects differ materially from those against other professions. A large number of the actions are brought by the person -- the owner/developer -- who chooses the parties who ultimately become the defendants in a lawsuit. There is also a considerable amount of overlap in responsibilities between the design consultant and the various contractors. Owners tend to select a low bidder with meagre financial resources to construct a project and this places a significant burden on parties such as design consultants who have the financial resources, largely through professional liability insurance, to pay for losses sustained. Given that a number of parties involved in a construction project may be impecunious, the present system puts the consultant in the unenviable position of being the insurer of such parties.³¹

The engineering profession and the CICA, however, do not share the same concerns about the economic burden associated with joint and several liability, which does not pose an economic problem for professional engineers in Canada.

We are not aware of an identical commercial reason why the engineering profession is in need of reform in this area. It can be demonstrated that they continue to operate with relative commercial success, notwithstanding their exposure to joint and several liability. We have not

(30) United Kingdom, Department of Trade and Industry, *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, 1996, p. 12.

(31) Association of Consulting Engineers of Canada, *On Joint and Several Liability for Consulting Engineering Firms*, A Brief Presented to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 28 October 1996, p. 6-7.

*witnessed the bankruptcies or insolvencies of the nature referred to by the accounting profession*³²

The Association's plea for the abolition of joint and several liability is based upon the argument that all professions should be treated fairly and equitably: if the application of joint and several liability is to be abolished in relation to professionals involved in the provision of financial information, it should also be abolished for other professionals.

C. Professions Generally

Liability concerns are not limited to one or two professions. The impact of joint and several liability amongst co-defendants is the same across all professions. If a firm of professionals is found liable in a civil action, whether the firm is composed of auditors, professional engineers or lawyers, it will be considered as the effective cause of the entire financial loss suffered by the plaintiff and be responsible for fully compensating the plaintiff.

D. Impact of Liability Concerns on the Provision of Professional Services

The CICA contends that liability concerns threaten the ability of the major accounting firms to continue to provide auditing services to Canadian businesses. As a result:

- there will be a decrease in the availability of traditional and extended audit services;
- the profession will be unable to attract high quality candidates;
- audit services will cost more; and
- certain "high risk" companies will have difficulty obtaining auditing services.³³

The Supreme Court of Canada, in *Hercules*, noted similar consequences if liability for negligently prepared audit reports were to go unchecked.³⁴

The CICA maintains that joint and several liability jeopardizes the long-term survival of the accounting profession, and has implications for the independent audit function, the financial reporting system, the capital markets and the well-being of

(32) *Ibid.*, p. 10.

(33) CICA, *Proportionate Liability, Why Reform is Necessary Now*, (1996), p. 3.

(34) *Hercules Managements Ltd. v. Ernst & Young*, p. 592-594.

business and the public generally.³⁵ As the CICA noted, the issue is of particular concern to the major accounting firms (the “Big Six” firms) because they are the primary providers of auditing services to large businesses and financial institutions. Legal actions against accounting firms in areas other than auditing, the CICA notes, are not significant.³⁶

Commenting on the effect of joint and several liability on the provision of professional services, the Canadian Bar Association noted that the cost of professional services increases with over-researching of issues, multiple reviews to ensure agreement on opinions, and the unwillingness to give effective guidance on an issue for fear it will represent an “opinion”. Furthermore, the costs of protection from liability are passed on to clients, both in the nature of the advice and larger fees.³⁷

E. Liability Insurance

Much of the discussion about joint and several liability amongst co-defendants focuses on the role, availability and cost of liability insurance.

The CICA asserts that the magnitude of the claims against auditors and the doctrine of joint and several liability have had an adverse impact on the insurance coverage available to the major accounting firms. Liability insurance is becoming increasingly expensive and more difficult to obtain. The largest firms have to purchase insurance coverage in the international market and must self-insure as well.

While smaller accounting firms can obtain limited amounts of insurance from Canadian insurers, the larger firms have to obtain the significant cover that they require from international markets. Even in the international markets, coverage of the magnitudes of these enormous claims we face is simply not available from commercial insurers. To a very large extent we are forced to self-insure against these risks....

... none of the major accounting firms in Canada has insurance coverage that is in excess of approximately U.S. \$150 million. The commercial insurance portion of that amount probably ranges between 25 per cent and 50 per cent depending upon the firm in question and the year in question. Consequently, the firms themselves, through their own captive

(35) CICA, *Proportionate Liability, Why Reform is Necessary Now*, (1996), p. 3.

(36) *Proceedings of the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce*, 31 October 1996, Issue 13:38.

(37) Canadian Bar Association, *Professional Liability*, (1996), p. 6.

insurance companies, would be required to bear anywhere between \$75 million and \$120 million of loss.

Even more seriously, I would note that any losses in excess of US \$150 million would have to be borne directly and totally by the accounting firm and the partners themselves out of their firms and their personal assets.

*To complicate matters further, insurance coverage is not available for an unlimited number of claims. Typically, coverage is available for only two or three or four claims worldwide in any year. If ours is claim number five, we are out of luck and we have no insurance coverage whatsoever. Even at that, commercial and self-insurance costs for the major audit firms have increased tenfold since 1989, and the cost per partner is now approximately \$35,000 per year.*³⁸

Insurance underwriters and brokers confirm that adequate professional liability insurance from commercial sources, although readily available for professionals generally, is not available for the Big Six auditing firms. Insurers are reluctant to insure those who they believe are being targeted when a business fails or an investor loses money. The nature of the business in which the Big Six firms are engaged, the size and complexity of the transactions, and the frequency and magnitude of the claims against them make their liabilities difficult to underwrite.³⁹

The cost and availability of liability insurance was also cited by the CBA as an important component of the issue of joint and several liability for professionals. Available and affordable insurance can temper the economic impact of liability, but practitioners in fields such as auditing, lawyers in banking and securities practices and doctors in obstetrics and emergency medicine are finding insurance increasingly expensive and sometimes unobtainable.⁴⁰ The CBA, however, noted that it had “found little empirical data on the impact of a perceived insurance crisis on the provision of professional services.”⁴¹

The cost and availability of professional liability insurance is not a significant issue for the engineering profession. Indeed, its insurance costs are “in retreat, at least

(38) *Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, 31 October 1996, Issue 13:30.

(39) *Proceedings*, Fact Finding Meeting on Joint and Several liability, 22 November 1996, Issue 24B:3-4.

(40) Canadian Bar Association, *Professional Liability*, (1996), p. 6.

(41) *Ibid.*, p. 7.

temporarily, and not expanding beyond the control of the profession's economic means.⁹⁴²

(42) Association of Consulting Engineers of Canada, *On Joint and Several Liability for Consulting Engineering Firms*, (1996), p. 10.

DEVELOPMENTS IN DIFFERENT JURISDICTIONS

This section will outline developments pertaining to joint and several liability amongst co-defendants in Australia, the United Kingdom, the United States, Ireland, the European Union, Bermuda and Canada.

A. Australia

1. Inquiry into the Law of Joint and Several Liability

In 1994, the federal and New South Wales Attorneys General established an inquiry into the law of joint and several liability. The inquiry report was presented in two stages: Stage One, published in July 1994, consisted of a review of the desirability and feasibility of changing the rules pertaining to joint and several liability; Stage Two, released in January 1995, contained recommendations with respect to the law of joint and several liability.⁴³

The increasing cost of professional insurance and the fear that such insurance may be more difficult to obtain served as the background to the inquiry. According to its terms of reference, the inquiry was instructed to consider the issue of professional liability. The terms of reference, however, excluded consideration of personal injury claims, the introduction of a capping system and an examination of the range of persons to whom a professional might be liable.⁴⁴

The report recommended that “joint and several liability be abolished, and replaced by a scheme of proportionate liability, in all actions in the tort of negligence in which the plaintiff’s claim is for property damage or purely economic loss.”⁴⁵

The report examined four variations of proportionate liability:

(43) Australia, *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, Report of Stage One, July 1994, Report of Stage Two, January 1995.

(44) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, Report of Stage Two, (1995), p. 10-11.

(45) *Ibid.*, p. 34.

- proportionate liability in all circumstances, without regard to whether the plaintiff has also been in any way to blame for the loss;
- proportionate liability when the plaintiff is partly at fault;
- proportionate liability when the plaintiff is contributorily negligent but where there is a proportionate division of an insolvent defendant's share;
- proportionate liability depending on the defendant's degree of fault.

The report favoured the first variation and recommended that “joint and several liability for negligence which causes only property damage or economic loss be replaced by liability which apportion fault, in all circumstances, among those responsible for the damage or loss.”⁴⁶

The report noted that full proportionate liability exists under legislation in Victoria, South Australia and the Northern Territory in connection with claims for defective building work. The report recognized that a proportionate liability scheme would transfer the risk of an insolvent defendant from the other defendants to the plaintiff; however, it did not consider this to be inherently unfair since the plaintiff already bears this risk when there is only one defendant.⁴⁷ The report also pointed out that this variant of proportionate liability does not depend on findings, or assumptions, as to the cause of the plaintiff's loss, but requires only the attribution of fault, and degrees of fault, to a defendant against whom an action is brought. The need for contribution rules is obviated.⁴⁸

The report observed

Once a defendant is found to bear a certain percentage of the blame for a particular loss, that defendant can be assured that the extent of his or her liability will not increase solely because another defendant is either insolvent or has only minimal assets with which to satisfy a judgment. Joint and several liability is imposed on defendants despite the fact that each has acted independently of the others in bringing about the plaintiff's loss. It can scarcely be regarded as just that one of the defendants should bear the burden of satisfying a claim for loss, when the principal reason

(46) *Ibid.*, p. 36.

(47) *Ibid.*, p. 35.

(48) *Ibid.*

*for that loss lay in the activities and defaults of others, over whom the one solvent defendant had no real control.*⁴⁹

The report also made recommendations in connection with liability arising under certain statutes. It concluded that liability for misleading conduct under the *Trade Practices Act*, the *Fair Trading Act* and the *Corporations Law* should be changed from joint and several to proportionate liability. However, the report noted that if the principle of providing full compensation for consumer claims was determined to be paramount, joint and several liability might be retained for those claims.⁵⁰

July 1996 saw the release for consultation of draft model provisions to implement the recommendations of the inquiry. To date, there has been no official government position on the issue and no legislative action has been taken.

2. Report of the Working Party of the Ministerial Council for Corporations -- Professional Liability in Relation to Corporations Law Matters

A study carried out at the request of the Ministerial Council for Corporations (MINCO) into professional liability in relation to corporations law matters identified the possibility of allowing auditors to limit their liability through incorporation as an alternative to capping professional liability. The report also suggested a review of the rule of joint and several liability.⁵¹

3. New South Wales Law Reform Commission

In 1990, the New South Wales Law Reform Commission published a report entitled, *Contribution among Wrongdoers: Interim Report on Solidary Liability*. This report looked at replacing joint and several liability with proportionate liability in relation to personal injury cases as well as those involving pure economic loss and property damage. The Commission concluded that joint and several liability should be retained.⁵²

New South Wales has, however, introduced a scheme to cap the liability of members of professional and other occupational groups. The *Professional Standards Act 1994*, which came into force in 1995, establishes a minimum cap of \$500,000 (Australian) with higher levels as appropriate.

(49) *Ibid.*

(50) *Ibid.*, p. 40.

(51) Australia, *Professional Liability in Relation to Corporations Law Matters, Report of the Working Party of the Ministerial Council for Corporations*, June 1993, p. 44.

(52) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996) p. 71-72.

4. Western Australia -- Parliamentary Select Committee on Professional and Occupational Liability

In response to initiatives in New South Wales to cap the liability of members of professional and other occupational associations, in 1991 the Parliament of Western Australia formed a Select Committee on Professional and Occupational Liability.

Reporting in January 1994, the Committee recommended a Professional Standards Bill that would allow for capping the liabilities of professional bodies. The amount of the cap would be determined by the amount of business assets, a multiple of a reasonable charge for the work or by reference to insurance arrangements.⁵³

The report also considered the matter of joint and several liability and concluded that it should be changed to separate liability, at least in the case of professional liability.⁵⁴ This would be accomplished by legislative amendments that would require a court, in awarding damages, to consider if liability should be joint, several, or joint and several. Liability would be apportioned as the court thought just and equitable depending on the degree to which each person's actions contributed to the damage, and the relative culpability of those actions. The court would have the power to order that tortfeasors be jointly and severally liable for up to 10% of the total damages awarded.⁵⁵

Following upon these recommendations, the *Professional Standards Bill 1997* was given third reading in the Legislative Assembly of Western Australia on 19 June 1997. Among other things, the bill would establish a statutory cap on damages for financial loss. Claims for death, personal injury or in relation to conduct involving breach of trust, fraud or dishonesty would be excluded from the capping scheme. The bill would also require the introduction of risk management and risk reduction strategies for professionals taking advantage of the capping provisions.⁵⁶

5. South Australia, Victoria and Northern Territory -- Building Legislation

The Australian states of South Australia, Victoria and Northern Territory have replaced joint and several liability with proportionate liability for claims involving defective building work.⁵⁷

(53) Parliament of Western Australia, Select Committee on Professional and Occupational liability, *Final Report*, January 1994, p. 7.

(54) *Ibid.*, p. 8.

(55) *Ibid.*, p. 89.

(56) *Debates*, Legislative Assembly Western Australia, March 18, 1997, p. 435-436.

(57) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. 74.

Section 155 of the *Northern Territory Building Act 1993*, for instance, provides:

(1) After determining the award of damages in an action, a court shall apportion the total amount if the damages between all persons who are found in the action to be jointly and severally liable for the damages, having regard to the extent of each person's responsibility for the damage.

*(2) The liability for damages of a person found to be jointly and severally liable for damages in an action shall be apportioned to the person by the court.*⁵⁸

Joint and several liability continues to apply where defective construction has led to death or personal injury.

B. United Kingdom

In the context of concern about the operation of the principle of joint and several liability, the Department of Trade and Industry invited the Common Law Team of the Law Commission, under Professor Andrew Burrows, to undertake a feasibility investigation of the law of joint and several liability. The purpose of the investigation was to decide whether a full Law Commission project on joint and several liability should be undertaken.

In February 1996, the Common Law Team published its conclusions in the consultation paper *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*. The investigation report noted that in recent years accountants and defendants in the building industry have challenged the principle of joint and several liability.

Much of the report was taken up with an examination of proportionate liability. The report expressed the view that a full proportionate liability scheme would be workable and could be rationally confined to non-personal injury cases, but concluded that the present joint and several liability regime should not be replaced by full proportionate liability.⁵⁹

The investigation report set out a number of objections to full proportionate liability. The first was that it was unfair for a legally blameless plaintiff to have to bear the risk of a defendant's insolvency. The report noted that it was "misleading to say that defendants can currently be called on 'to provide 100% of the damages even though they

(58) These provisions are set out in the paper, *Limited Liability - A Survey Study of Australia*, by Carolyn Wilson, Cassels, Brock & Blackwell, 1997, p. 33.

(59) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. 16.

are only 1% at fault' since the principle of joint and several liability is that *relative to the plaintiff* each defendant is 100% responsible for the whole of the loss."⁶⁰

The report further suggested that proportionate liability would result in less likelihood of a plaintiff's recovering full damages as the victim of two wrongs, (either of which would have been sufficient to cause the loss, one by a solvent defendant and the other by an insolvent defendant) than if he or she had been the victim of a single wrong by a solvent defendant.⁶¹

The investigation report examined and rejected three forms of modified proportionate liability. The first provides for the reallocation of the share of an insolvent defendant between the other defendants and the plaintiff where the plaintiff is contributorily negligent; the second applies proportionate liability to a person whose fault is secondary when compared to that of the other wrongdoers; the third allocates the uncollected share of an insolvent defendant, but only up to 50% of each defendant's proportionate share.⁶²

Although not directly within the scope of the terms of reference, the Common Law Team considered other possible solutions to the "serious liability problems being encountered by professional defendants."⁶³ These were compulsory insurance schemes, contractual exclusions of liability by professionals and capping professional liability by statute.

The report concluded that there was "scope for a review of the extent to which professionals and others are prevented from limiting their liability to clients by contract over and above the normal market controls on such clauses."⁶⁴ It went on to suggest that section 310 of the *Companies Act 1985* could be amended to allow auditors to limit their liability and that, depending upon the views of the professions, the application of the *Unfair Contract Terms Act 1977* to the exclusion or limitation of professional liability for economic loss should be reviewed.⁶⁵

Since the release of the investigation report, the U.K. Department of Trade and Industry has been asked by the professional organizations representing auditors and the construction industry, the Confederation of British Industry and others to conduct a further study of joint and several liability from a more general economic perspective.

(60) *Ibid.*, p. v.

(61) *Ibid.* p. 18.

(62) *Ibid.*, p. v.

(63) *Ibid.*, p. 78.

(64) *Ibid.*, p. 46.

(65) *Ibid.*

C. United States

After considerable study and debate over a three-year period in both the Senate and the House of Representatives, a form of proportionate liability was adopted at the federal level in the U.S. with the passage of the *Private Securities Litigation Reform Act of 1995*.⁶⁶ From the beginning, altering the rule of joint and several liability was an important component of the reform effort.⁶⁷

The Act retains joint and several liability for defendants who knowingly violate securities laws and in relation to claims made by small investors. A small investor is defined as a plaintiff whose net worth is \$200,000 or less and whose share of the damage award is equal to at least 10% of his or her net worth.⁶⁸ For claims other than those described above, proportionate liability replaces joint and several liability. Where a defendant is insolvent and a plaintiff is unable to collect the defendant's share, however, each of the remaining defendants is further liable for the uncollected share provided that the additional liability is not more than 50% of the remaining defendant's proportionate share. The Act also contains a contribution right which allows any person required to contribute more than his or her proportionate share to proceed against other persons who bear responsibility.⁶⁹

The vast majority of the states in the United States have modified the rule of joint and several liability in favour of some form of proportionate liability. While some states have abolished joint and several liability entirely, most states have chosen rather to alter it.⁷⁰ In many cases, the adoption of proportionate liability regimes at the state level took place in conjunction with the abolition of the common law rule that negligence on the part of a plaintiff was a complete bar to the plaintiff's ability to recover damages. However, much of the impetus for modifying joint and several liability came from a perceived insurance crisis. Municipal governments in particular, often targeted as "deep

(66) Pub. L. No. 104-67, 109 Stat. (1995). The Act became law on December 22, 1995 when Congress overrode the President's veto.

(67) Donald C. Langevoort, "The Reform of Joint and Several Liability Under the Private Securities Litigation Reform Act of 1995: Proportionate Liability, Contribution Rights and Settlement Efforts", *The Business Lawyer*, Vol. 51, August 1996, No. 4, pp. 1157-1175, at p. 1157.

(68) For example, an investor worth \$150,000 would have to lose \$15,000 in the relevant transaction to be classified as a small investor.

(69) Langevoort, "The Reform of Joint and Several Liability Under the Private Securities Litigation Reform Act of 1995: Proportionate Liability, Contribution Rights and Settlement Efforts", (1996), p. 1172.

(70) As of December 1996, Vermont, Utah, Wyoming and Illinois had totally abolished joint and several liability. The courts of Alabama, Indiana, Kansas and Oklahoma do not apply the doctrine. The American Tort Reform Association, *Tort Reform Record*, 31 December 1996.

pocket” defendants with relatively minor degrees of fault, argued that joint and several liability was the root cause of higher taxes and service reductions.⁷¹

In the U.S., tort law reform at the state level falls into three general categories:

- proportionate liability where a plaintiff is contributorily negligent;
- proportionate liability where a defendant is a “peripheral wrongdoer” -- a defendant whose fault is limited and secondary when compared to that of other defendants; and
- the proportionate reallocation of the uncollected share of a damages award attributed to an insolvent defendant.⁷²

Some states have adopted full proportionate liability in all circumstances. Others apply full proportionate liability but exclude cases involving intentional torts or strict liability. Some jurisdictions, for example, have retained joint and several liability for torts involving automobile and airline accidents, for product liability cases, environmental pollution or for certain mass injury situations.⁷³

A number of states have instituted proportionate liability where the defendant’s fault falls below a specified percentage. Others apply proportionate liability if the plaintiff is contributorily negligent or where the plaintiff’s fault exceeds a specified degree.⁷⁴

Yet other states apply proportionate liability when damages are of a certain type. For instance, some states distinguish between economic and non-economic loss (damages for pain and suffering and emotional distress). Some states apply proportionate liability for non-economic damages, but hold defendants joint and severally liable for those that are economic. Other states have instituted proportionate liability for economic damages.⁷⁵

(71) John Scott Hickman, “Efficiency, Fairness and Common Sense: The Case for One Action as to Percentage of Fault in Comparative Negligence Jurisdictions that Have Abolished or Modified Joint and Several Liability,” *Vanderbilt Law Review*, Vol. 48, No. 3, April 1995, pp. 739-769, at p. 747.

(72) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. 24.

(73) Robert Mednick and Jeffrey J. Peck, “Proportionality: A Much-Needed Solution to the Accountants’ Legal Liability Crisis,” *Valparaiso University Law Review*, Vol. 28, 1994, pp. 867-918, at p. 876.

(74) *Ibid.*, p. 878.

(75) *Ibid.*, p. 879.

In some states joint and several liability has been abolished for certain deep pocket defendants. Most often, proportionate liability has been introduced for municipalities and certain professionals.

D. Ireland

In Ireland, proportionate liability applies where a plaintiff is contributorily negligent but joint and several liability applies where no negligence is attributable to the plaintiff.⁷⁶ Ireland's version of proportionate liability provides that the portion of the total loss attributable to an insolvent or unavailable defendant is shared rateably among the other solvent defendants and the plaintiff.⁷⁷

E. European Union

Some member countries of the European Union apply joint and several liability while others apply proportionate liability in respect of statutory auditors' liability.⁷⁸

In 1994, DG XV of the European Commission commissioned a study on the role, position and liability of the statutory auditor within the European Union. The study looked at three factors that affect audit quality: auditor independence, the competence of the auditor and the content of the audit and auditor liability.

With respect to the issue of auditor liability, the report stemming from the study noted that it was necessary to find a balance between giving auditors sufficient incentive to provide high quality services while, at the same time, avoiding making auditing an uneconomic activity through excessive risk of litigation.⁷⁹

The report went on to recommend that auditors' civil liability within the European Union should move towards a regime with the following features:

- the possibility of third party litigation;

(76) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. 76.

(77) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, Report of Stage Two, (1995), p. 27.

(78) European Commission, *Final Report of a Study on the Role, Position and Liability of the Statutory Auditor within the European Union*, 1996, p. 96. This study notes that five countries have a system of joint and several liability where auditors and their clients are exposed to civil liability initiated by a third party. Among these are Denmark, the United Kingdom, and Germany. Countries such as France, Sweden and Norway, for example, are listed as having proportionate liability regimes.

(79) *Ibid.*, p. XII.

- liability that is proportionate to the auditor's degree of fault;
- no legally determined liability cap;
- freedom for auditors to agree to a contractual cap with clients;
- mandatory professional indemnity insurance; and
- the ability of audit firms to organize under any business structure.⁸⁰

F. Bermuda

Bermuda has amended its corporations legislation to adopt proportionate liability for auditors and corporate officers in situations where they are found to be liable for damages arising out of the performance of any function contemplated by the legislation. Joint and several liability, however, continues to apply in cases of fraud or dishonesty.

The legislation provides that the liability of an auditor or officer shall be determined in the following manner:

(3) (a) The Court shall determine the percentage of responsibility of the plaintiff, of each of the defendants, and of each of the other persons alleged by the parties to have caused or contributed to the loss of the plaintiff. In considering the percentages of responsibility, the Court shall consider both the nature of the conduct of each person and nature and extent of the causal relationship between the conduct and the loss claimed by the plaintiff;

(b) the liability of the auditor or officer, as the case may be, shall be equal to the total loss suffered by the plaintiff multiplied by the auditor's or officer's, as the case may be, percentage of responsibility as determined under paragraph (a) hereof.

(4) No auditor or officer whose liability is determined under subsection (3) shall have any liability in respect of any judgment entered against any other party to the action.

(5) Except where agreed in writing between the parties, where the liability of an auditor or officer has been determined in accordance with subsection (3) no other person shall have any right to recover from such

(80) *Ibid.*

auditor or officer any portion of any judgment entered against such other person in respect of the action. ⁸¹

G. Canada

In Canada, provincial laws provide for joint and several liability where two or more persons are responsible for the same damage. However, under the *Negligence Act* of British Columbia ⁸² the liability of a defendant is proportionate if the plaintiff is contributorily negligent and joint and several if the plaintiff is not.

1. British Columbia

In 1986, the British Columbia Law Reform Commission reviewed the British Columbia law relating to shared liability and recommended that a plaintiff's contributory negligence should not sever the liability of persons who would otherwise be jointly and severally liable for any loss or damage. Furthermore, the Commission recommended that where the liability is joint and several, and there is no real possibility of collecting a judgment or contribution from a defendant, the court should apportion the latter's portion of the judgment among the other parties according to their degrees of fault. ⁸³

The Commission's recommendations have not been implemented.

2. Alberta

In April 1979, the Institute of Law Research and Reform of the University of Alberta published the report *Contributory Negligence and Concurrent Wrongdoers*. The report considered whether liability among several wrongdoers should continue to be joint and several or should be apportioned in accordance with their respective degrees of fault.

The report recognized the force of the arguments in favour of proportionate liability but "concluded that paramount importance should be accorded to the principle that the non-negligent plaintiff should obtain full recovery, if at all possible." ⁸⁴

(81) Bermuda, Companies Amendments Act, 1996, section 8 (new section 98B of the principle Act).

(82) R.S.B.C. 1979, c298, ss. 1, 2(c).

(83) Law Reform Commission of British Columbia, *Report on Shared Liability*, August 1986, p. 22.

(84) University of Alberta, Institute of Law Research and Reform, *Contributory Negligence and Concurrent Wrongdoers*, April 1979, p. 31.

The report observed that the arguments in favour of proportionate liability are stronger where the plaintiff is at fault. However, it pointed out that there is no significant demand for changes to the rule of joint and several liability and that a contributorily negligent plaintiff should only be deprived of the share of the damages resulting from his or her own actions. It was suggested some confusion might result from having one set of rules applicable to a non-negligent plaintiff and another set applicable to a negligent plaintiff.⁸⁵

After considering these factors, the Institute recommended that “the liability of concurrent tortfeasors either to a plaintiff who is free from negligence or to a contributorily negligent plaintiff should continue to be joint and several.”⁸⁶

3. Ontario

a. Report of the Ontario Law Reform Commission

The Ontario Law Reform Commission examined the issue of joint and several liability in 1988. In its *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence*, the Commission considered whether the applicable rules should be changed.

In preparing its report, the Commission examined the laws of the various states of the United States on joint and several liability and commissioned a research paper from one of the leading American academics in the field. The Commission noted that the debate centres on arguments relating to fairness, the dramatic changes in the liability insurance market and the deterrent effect on activity that may cause harm to others.⁸⁷

The Commission observed that the principle of joint and several liability “helps to assure the goal of full compensation to an injured person for losses attributable to the fault of others, a goal that the Commission regards as fundamentally just.”⁸⁸ It was not persuaded that there were sufficiently strong economic arguments to support the abolition or modification of the rules of joint and several liability; nor was it convinced that there was persuasive empirical evidence that joint and several liability constitutes a significant contributing factor to the increased costs and diminishing availability of liability insurance. The Commission also considered that any unfairness to a defendant flowing from joint and several liability was outweighed by the unfairness to an innocent plaintiff

(85) *Ibid.*, p. 33.

(86) *Ibid.*

(87) Ontario Law Reform Commission, *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence*, 1988, p. 31-39.

(88) *Ibid.*, p. 46.

who, under a proportionate liability regime, would be undercompensated if a defendant were insolvent or otherwise unavailable to satisfy a judgment.⁸⁹

The Commission acknowledged the merit in the argument that a defendant's liability should be proportionate in cases where a plaintiff is contributorily negligent, however, in the end it recommended that there should be no change to the law concerning the liability of concurrent wrongdoers, even where the plaintiff is contributorily negligent.⁹⁰

The report went on to address the issue of how the risk of insolvency or absence on the part of one concurrent wrongdoer should be shared among other solvent concurrent wrongdoers. It recommended that the liability of a concurrent wrongdoer who is unable to satisfy his or her share of liability should be divided among the remaining wrongdoers in proportion to their respective degrees of fault, without discharging the defaulting wrongdoer's liability to contribute.⁹¹

b. Wolff Report

In 1994, a report commissioned by the Government of Ontario into reform of the province's *Public Accountancy Act* was prepared by Professor Roger Wolff. It recommended that the Government of Ontario undertake a study of the principle of joint and several liability with a view to substituting a system of proportionate liability in relation to the claims against public accountants.⁹²

c. Toronto Stock Exchange Report -- Corporate Governance

In December 1994, the Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, released its report *Where were the Directors? - Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*. It noted the increasing concern being expressed about the liability of outside corporate advisors such as public accountants and the escalating incidence of lawsuits and claims against such advisors. The Committee suggested further consideration of the establishment of appropriate limits to this liability.⁹³

(89) *Ibid.*, p. 46-47.

(90) *Ibid.*, p. 48.

(91) *Ibid.*

(92) Roger N. Wolff, *Regulation of Public Accounting in Ontario*, October 1994.

(93) Toronto Stock Exchange, Committee on Corporate Governance in Canada, *Where were the Directors? - Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*, December 1994. p. 45.

d. Ontario Securities Commission -- Task Force on Small Business Financing

In October 1996, the Final Report of the Ontario Securities Commission Task Force on Small Business Financing examined the issue of auditors' liability in connection with the offering documents prepared using the Small Business Prospectus Form. It recommended that "auditors be liable only for their proportionate share of damages awarded to a plaintiff in a statutory civil action for misrepresentation in an offering document prepared using the Small Business Prospectus Form."⁹⁴ It also recommended that joint and several liability continue for defendants who intentionally make a misrepresentation or delay disclosure.

e. Toronto Stock Exchange -- Corporate Disclosure Report

In its March 1997 report *Responsible Corporate Disclosure*, the Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Disclosure concluded, among other things, that, subject to reasonable limitations, civil liability should attach to issuers and others for their continuous disclosure to investors in secondary markets.⁹⁵

The Committee recommended that experts should be liable for misleading disclosure in connection with reports, opinions or statements attributed to them. But each defendant should be liable only for its proportionate share of the damages awarded to a plaintiff, unless the plaintiff established that the defendant had intentionally made the misrepresentation or caused the disclosure to be delayed. In the latter situations, joint and several liability would apply.⁹⁶

The Committee also recommended a cap on the liability of issuers, directors, officers and experts.⁹⁷

(94) Ontario Securities Commission, Task Force on Small Business Financing, *Final Report*, October 1996, p. 83.

(95) Toronto Stock Exchange, Committee on Corporate Disclosure, *Final Report, Responsible Corporate Disclosure*, March 1997, p.vii.

(96) *Ibid.*, p. 50.

(97) *Ibid.*, p. 59-60.

DIFFERENT APPROACHES

There are several approaches for dealing with the liability concerns put forward by the accounting and other professions. These include altering joint and several liability by implementing full proportionate liability or some modified form of proportionate liability, allowing parties to limit liability by contract, capping professional liability, compulsory insurance for corporate directors and officers, limiting the scope of professional liability, reducing the limitation period for commencing legal actions, and limiting the effective life of financial information. These approaches, along with joint and several liability, are considered in this part of the discussion paper. Arguments for and against and advantages and disadvantages of each approach are presented.

It should be noted that the approaches discussed are not necessarily mutually exclusive and one or more of them could potentially be adopted to address the liability concerns of professionals.

A. Full Proportionate Liability: Arguments For and Against

The approach put forward by the CICA is to replace the existing system of joint and several liability with a system of proportionate liability for all defendants in relation to claims for economic loss suffered as a result of the dissemination of defective financial information.

Under a system of proportionate liability, the liability of each co-defendant is limited to the proportion of the loss or damage for which he or she is found to be actually responsible. While joint and several liability makes each defendant the effective cause of the entire loss suffered by a plaintiff, proportionate liability apportions causal effectiveness according to the degree of fault of each defendant found to be liable. As a result, a defendant will be required to pay only his or her share of the liability as determined by the court.⁹⁸

The following example illustrates how full proportionate liability operates. A plaintiff is awarded \$100,000 in damages and there are three defendants whose liability is

(98) Interim Report, (1996), p. 14.

determined as follows: 40% to D1, 35% to D2 and 25% to D3. D2 and D3 are insolvent. The plaintiff will recover \$40,000 or D1's portion of the judgment. D1 will not be responsible for paying D2's and D3's uncollected share.

The significant difference between joint and several liability and proportionate liability is that the former puts the risk of an insolvent or unavailable co-defendant on the other co-defendants, while the latter transfers the risk to the plaintiff. Thus, the debate centres on who will bear the burden of an insolvent or unavailable defendant -- the plaintiff or the remaining co-defendants.⁹⁹

There are a number of arguments for and against full proportionate liability. For the most part, they focus on issues such as fairness, the effect on the availability and cost of liability insurance, the costs and certainty associated with litigation and the question of deterrence. These and other issues are discussed below.

a. Fairness

The central argument against full proportionate liability is that the present joint and several liability regime is, on balance, fair. If two or more persons are the cause of the economic or financial loss suffered by another, they should be liable for the consequences. The fact that the actions of another wrongdoer contributed to the same loss should not jeopardize a plaintiff's right to be fully compensated for the damage; it would be unfair to a plaintiff to shift to the plaintiff from the defendant(s) the risk of a defendant's inability to pay damages. That risk ought to be borne by the defendant(s) because they have caused the financial or economic loss to the plaintiff.¹⁰⁰

Joint and several liability rests on well-established principles of causation. To be held jointly and severally liable, each defendant must be found to be the effective cause of the entire loss suffered by the plaintiff.¹⁰¹ Joint and several liability, as pointed out earlier, does not increase a defendant's liability; in relation to the plaintiff, each defendant is 100% responsible.

The principal argument in favour of proportionate liability is also based on fairness -- fairness to defendants. It is argued that it is unfair for a defendant whose degree of fault is minor when compared to that of other defendants to have to fully compensate a plaintiff should the other defendants be insolvent. In theory, the less blameworthy defendants can recover contribution from the more blameworthy defendants; in practice, however, the former, particularly where they are insured

(99) *Ibid.*

(100) *Campion, Evidence Proportionate Liability -- Auditors*, p. 50-51.

(101) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. 16-17.

professionals, are left to bear the lion's share of liability when other defendants are insolvent or have disappeared.

The Australian *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability* put it this way:

*But the fairness and justice of a legal rule must be questioned when its effect is to place full liability on a defendant who may have been only marginally at fault, and to provide full compensation to a plaintiff who is able to find one on whom to fix the blame for the loss.*¹⁰²

Deep Pocket Defendants

Proponents of proportionate liability contend that joint and several liability encourages plaintiffs to unfairly target defendants who are known or perceived to be insured or solvent. The CICA maintains that, because auditors are known to be insured, plaintiffs seek them out as defendants. The same can be said for lawyers and other professionals. Accountants feel that it is unjust to impose liability for the full extent of losses suffered as a result of another person's wrongdoing and unfair to make "deep pocket" defendants such as auditors, insurers of the insolvency of their co-defendants.¹⁰³

Plaintiffs decide when, where and whom to sue. It is argued, therefore, that plaintiffs will sue persons who they believe afford the best opportunity for recovery.

*Some professionals bear "an unfairly and unacceptably high share of awards of damages, because they are known to have 'deep pockets'. Professional advisors who are fully or substantially insured ... become defendants of choice; plaintiffs can be sure that any award of damages against them will be honoured. By the same token, those professional practitioners cannot be so confident that those who share liability with them will be able to pay their contribution towards the total liability.*¹⁰⁴

It has also been suggested that the likelihood of having to pay an entire damages award puts pressure on deep pocket defendants, such as auditors and other professionals, to avoid protracted, expensive litigation by settling for amounts that may be excessive.

Sophisticated versus unsophisticated plaintiffs

It has been suggested that the level of sophistication of the plaintiff must also be considered when discussing the fairness issue. The CICA, for instance, contends that, in

(102) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, Report of Stage Two, (1995), p. 33.

(103) *Campion, Evidence Proportionate Liability -- Auditors*, p. 53.

(104) United Kingdom, The Law Society, *Joint and Several Liability*, (1996), p. 2-3.

most cases involving auditors' liability, the plaintiffs are sophisticated business people or organizations who are aware of the risks associated with making significant investments. The notions of fairness and making the plaintiff whole, the CICA contends, should apply to claims for damages in cases of physical injury arising from negligent conduct, but have less relevance to claims for financial loss resulting from negligent misrepresentation where sophisticated plaintiffs are aware of the inherent risks associated with business and financial decisions. For sophisticated business plaintiffs, the possibility of professional negligence should be one more commercial factor to be taken into account when making an investment decision. A small, unsophisticated investor, however, would not necessarily be aware of these risks. Some, therefore, contend that it is fair and appropriate for a modified proportionate liability regime to make a distinction between sophisticated and small investors.

It has also been argued that a proportionate liability regime is appropriate in certain types of commercial transactions. For instance, proportionate liability could apply where a plaintiff

- is buying services as a business buyer and not for individual or personal purposes;
- has chosen his or her own professional advisors; and
- can evaluate the financial worth of the advisors.¹⁰⁵

The proponent of this variant contends that, in the circumstances outlined above, "the balance of the argument lies with accepting that the business plaintiff should properly accept the risk of insolvency of one of his advisers, and that proportionate liability should apply as between jointly liable co-defendants...."¹⁰⁶

Moreover,

It is the plaintiff who has determined the grouping of persons with whom the business transactions or arrangements will be concluded. Defendants will often not have chosen the grouping of defendants to the extent that the plaintiff has chosen the group of persons with whom they will deal. Therefore, it is somewhat puzzling, why advocates of joint and several liability believe that co-defendants should fully bear the risk of insolvency of another co-defendant or the inability to recover from a defendant for other reasons. It is difficult to determine why the plaintiff's failure to assess the ability to recover from the potential defendants should be

(105) Michael Brown, *Liabilities of Professionals in the U.K.*, Summary of Comments by Michael Brown to the Standing Senate Committee on Banking Trade, and Commerce, 22 November 1996, p. 6.

(106) *Ibid.*

*visited on the professional, who is required to both carry insurance and practice in a general partnership.*¹⁰⁷

It could be argued, on the other hand, that the level of sophistication of an investor is irrelevant to the issue of fairness. Regardless of the amount of money invested, a person's business experience, or the type of transaction, a person should be entitled to assume that the reports and opinions of auditors and other professionals are not negligently prepared, and be fully compensated for any financial losses he or she incurs.

Compensation

A fundamental aim of tort law is to compensate a plaintiff for his or her loss. Proponents of joint and several liability contend that the right of a plaintiff to recover damages for his or her loss takes precedence over the position of the defendant. Proportionate liability, it is argued, would derogate from that right. Under a proportionate liability regime, a plaintiff claiming damages from more than one defendant would be less likely to recover full damages by being the victim of two wrongs either of which would have been sufficient to cause the loss, one by a solvent defendant and the other by an insolvent defendant, than if he or she had been the victim of a single wrong by a solvent defendant.¹⁰⁸

On the other hand, supporters of proportionate liability point out that a plaintiff whose loss has been caused by one defendant bears the entire risk of the insolvency of the defendant. Since the law does not provide redress to a plaintiff in this situation, it is not logical for it to do so merely because more than one defendant contributed to the plaintiff's loss. If a plaintiff would have to bear the risk of loss in one situation, it is fair for the plaintiff to continue to do so when there is more than one defendant.

b. Costs and Certainty

It has been argued that proportionate liability may increase the costs of litigation because it will produce more uncertainty for parties when attempting to reach a settlement. Parties would not only have to ascertain the likelihood of liability being found, and the extent of damages, but also the degree of liability to be assigned to each defendant.¹⁰⁹

(107) Alison Manzer, *Joint and Several Liability - A Legal Overview From a Personal Viewpoint*, Paper prepared for the Canadian Bar Association Annual Conference, August 1997, p. 21.

(108) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. 18.

(109) Campion, *Evidence Proportionate Liability -- Auditors*, p. 52.

The U.K. Law Society's Special Committee on Joint and Several Liability stated the following

*There is also a strong practical reason for retaining joint and several liability. If, on every occasion when there was potentially more than one defendant, the plaintiff was obliged to proceed against all of them in order to recover full damages, the result would be in some cases to increase the plaintiff's involvement in litigation and negotiating settlement of claims. Because he would be involved in complications which are not at present his concern, the cost of these aspects of litigation would increase.... Clearly, the need to settle contribution shares may, as things stand at present, require multi-partite litigation. However, the change would inevitably increase the number of parties having to contest complex actions, because the plaintiff would be concerned with aspects of the dispute which at the moment he can disregard.*¹¹⁰

On the other hand, it has been suggested that joint and several liability increases the overall cost of litigation because it involves two sets of proceedings: one to determine the liability for the loss and one to establish the measure of contribution among co-defendants. With proportionate liability, both issues would be settled in one trial, potentially saving time and money.¹¹¹

c. Settlement of Claims

Professor Andrew Burrows, head of the Common Law Team that produced the *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* for the U.K. Department of Trade and Industry, noted the concern of the New South Wales Law Reform Commission about the possible effect of the introduction of proportionate liability on the settlement of claims. The Commission stated the following:

At present the matters in dispute between a plaintiff and a particular defendant are restricted to the question of the liability of that defendant (which will often be clearly established) and the assessment of the plaintiff's total loss. To add to these issues, the question of the possible complicity of any other wrongdoers and the assignment of proportionate liability would introduce a new measure of uncertainty to litigation and

(110) United Kingdom, The Law Society, *Joint and Several Liability*, (1996), p. 4-5.

(111) Campion, *Evidence Proportionate Liability -- Auditors*, p. 53.

*might well hinder settlements being reached, thereby further clogging the court.*¹¹²

On the other hand, it can be argued that proportionate liability would remedy situations where certain defendants, who are known to have deep pockets, might feel compelled to settle unmeritorious claims or claims where they are marginally responsible because they would otherwise have to bear the burden of an entire award should the other defendants be uninsured or insolvent. Knowing their liability was limited, deep pocket defendants might be less likely to enter into such settlements. The advantage of reducing “excessive settlements” might well outweigh the disadvantage of a potential increase in the number of cases that may go to trial.

d. Insurance

Auditors contend that joint and several liability is the major cause of their difficulties in obtaining adequate insurance coverage at affordable rates. The nature of the business in which auditors are engaged, as well as the frequency and the size of the claims, makes their liabilities difficult for insurers to underwrite.

The fact that plaintiffs choose the defendants in a legal action and target insured professionals as defendants of choice has led to

*professional advisers and their insurers bearing the brunt of judgments in cases where professionals are liable to others. ... In the professional indemnity market, where significant losses have been suffered in respect of some professions, this has resulted in both loss of capacity and in substantially increased cost of insurance, particularly for accountants.*¹¹³

Proportionate liability, it is argued, should reduce the amount of a claim that can be recovered from a particular defendant and make deep pocket defendants less attractive targets.

The impact of proportionate liability on the size of claims is uncertain at this time, however. Damages awards might still be large. Whether plaintiffs under such a regime will be less inclined to target deep pocket defendants is also unclear. There is no guarantee that proportionate liability will relieve the liability burden faced by many professionals. If available insurance is only \$50 million, this may be the amount arrived

(112) New South Wales Law Reform Commission LRC 65; *Contribution among Wrongdoers: Interim Report on Solidary Liability* (1990). para. 42, as quoted in Professor Andrew Burrows, *In Defence of Joint and Several Liability*, 4 November 1996, p. 6-7.

(113) United Kingdom, The Law Society, *Joint and Several Liability*, (1996), p. 3.

at during settlement negotiations under either a joint and several or proportionate liability regime.

Insurance underwriters are uncertain about whether liability insurance would become more readily available and affordable under a proportionate liability regime. They told the Committee that they would have to wait for a considerable period to see the effect of proportionate liability before they could be convinced to make liability insurance coverage more readily available for the Big Six accounting firms.¹¹⁴

e. Deterrence

Joint and several liability, it is argued, deters activity that may cause loss to others. Knowing they will be held fully accountable, parties are more likely to implement measures to avoid liability. It has been suggested that replacing joint and several liability with a proportionate liability regime might adversely affect the risk management behaviour of potential defendants; because defendants would be liable for their portion of the damages only, the incentive to develop, adhere to and improve professional standards might decline.¹¹⁵

On the other hand, others argue that a proportionate liability regime will also be an effective incentive to engage in proper professional conduct. Whether the liability is for a \$50-million loss rather than a \$150-million loss is not, they believe, likely to make professionals less inclined to set and adhere to rigorous professional standards.

It should also be noted that in addition to the deterrent factor imposed by litigation, professionals often face significant sanctions from their professional bodies for certain types of conduct.

f. Complexity and Practical Problems

Proponents of joint and several liability argue that it is less complex than a system of proportionate liability since a plaintiff's claim can be dealt with without having to take apportionment among the defendants into consideration.

This may be true in relation to the main action; however, the question of apportionment still has to be considered in subsequent contribution proceedings. Thus,

(114) *Proceedings*, Fact Finding Meeting on Joint and Several Liability, 22 November 1996, Issue 24B:14.

(115) Ontario Law Reform Commission, *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence*, 1988, p. 39.

the disappearance of such proceedings under a proportionate liability regime may be an advantage.¹¹⁶

It has been suggested that proportionate liability would burden the plaintiff with having to identify all persons responsible for his or her loss. However, one study notes that regimes where various forms of proportionate liability have been operating, such as Ireland and several states in the United States, appear to have few difficulties applying proportionate liability in practice.¹¹⁷

g. Changing Circumstances

Critics of joint and several liability argue that, because circumstances have changed since the rule was developed, it has outlived its usefulness at least in situations involving economic loss. Originally, the rule benefited only completely innocent plaintiffs; plaintiffs who bore some responsibility for their loss were barred from obtaining damages. The abolition of the rule which prevented contributorily negligent plaintiffs from recovering damages, however, opened the door to recovery for such plaintiffs.

Until the *Hedley Byrne* decision in 1963, there was no cause of action for economic loss based on negligent misrepresentation. *Hedley Byrne* paved the way for a whole new class of negligence claims against professionals, experts and advisors. The ability to sue for economic loss based on negligent misrepresentation in situations where joint and several liability applies created potential liability for 100% of any loss on the part of each defendant.

Factors such as change in the economic environment, changing attitudes toward litigation, the increasing complexity of business operations and transactions, the increased size and sophistication of corporations and financial institutions and the trend toward the globalization of corporate clients, financial operations and professional firms have created a situation in which exposure to liability has increased and the magnitude of potential claims against professionals has risen dramatically. It can be argued that the legal environment of joint and several liability amongst co-defendants has not kept pace with these developments.

On the other hand, it can be argued that, even in the face of rapid change, joint and several liability and the goal of full compensation for plaintiffs continue to be valid. Proponents of joint and several liability believe that the legal process continues to provide adequate protection to professionals. They point to the many hurdles that must be

(116) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. 19.

(117) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, Report of Stage Two, (1995), p. 33.

overcome before professionals generally, and auditors, in particular, are found liable for negligent misrepresentation. One of these is causation; the plaintiff must establish, on the balance of probabilities, that he or she would not have suffered the loss but for the defendant's negligence. In addition, the courts have sought to limit liability by defining to whom a duty of care is owed and the situations in which the duty is owed. The plaintiff must also demonstrate the requisite degree of reliance on the defendant's work before liability will be found. Furthermore, the plaintiff's claim may still be unsuccessful if another subsequent cause was so significant that it breaks the chain of causation.¹¹⁸

B. Modified Forms Of Proportionate Liability

There are a number of modified forms of proportionate liability in existence and three general variations have been adopted at the state level in the United States. These are: (1) proportionate liability where a plaintiff is contributorily negligent; (2) proportionate liability where a defendant is a "peripheral wrongdoer" -- a defendant whose fault is limited or secondary when compared to that of other defendants; and (3) the proportionate reallocation of some or all of the uncollected share of a damages award attributed to an insolvent defendant. Another variation, proportionate liability involving a reallocation of an insolvent defendant's share where a plaintiff is contributorily negligent, exists in the Republic of Ireland.

These and other approaches are discussed below. It should be noted that many of the arguments for and against full proportionate liability also apply to the various forms of modified proportionate liability and have been set out above.

1. Proportionate Liability Where the Plaintiff Is Contributorily Negligent

This variation of proportionate liability would retain joint and several liability in relation to a blameless plaintiff, but would abolish or modify the rule where the plaintiff contributed to his or her own loss. In other words, a plaintiff who was contributorily negligent would bear the risk of a defendant's insolvency.

For example, P suffers a loss of \$100,000. Liability is apportioned as follows: P 25%, D1 35% and D2 40%. D2 is insolvent. Under a regime of proportionate liability with no secondary allocation of the insolvent defendant's share, P is entitled to \$35,000 from D1. P is responsible for \$25,000 and will bear the \$40,000 shortfall.

(118) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. 16-17.

This form of proportionate liability has been adopted under the law of British Columbia and in some U.S. states. In Georgia, for example, proportionate liability applies where a plaintiff bears any portion of fault.

Supporters of this variant contend that it is no longer clear that it is more appropriate for the defendants rather than the plaintiff to bear the risk of a co-defendant's insolvency when the plaintiff is legally blameworthy, particularly where the plaintiff's degree of fault is greater than that of the solvent defendant.

Law reform agencies in New South Wales, Alberta and Ontario examined this variation of proportionate liability. These agencies concluded, however, that the "contributory negligence of the plaintiff was not an adequate reason for proposing a move to proportionate liability. Their common reason for that view was that the fault of a contributorily negligent plaintiff is often different in kind from the fault of a defendant."¹¹⁹ These agencies considered instances of bodily injury as well as economic loss in reaching this conclusion.

The U.K. *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* rejected this approach in favour of retaining joint and several liability in cases involving economic loss. In Australia, the *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability* favoured full proportionate liability over this approach. Observing that it was somewhat arbitrary for the extent of a defendant's liability to depend on whether the plaintiff was at fault, the report concluded that this variant of proportionate liability appears to be less fair or just than full proportionate liability.¹²⁰

2. Proportionate Liability Where the Plaintiff Is Contributorily Negligent with a Proportionate Reallocation of an Insolvent Defendant's Share

This variation of proportionate liability provides for reallocating the liability of an insolvent defendant among all remaining parties, including a contributorily negligent plaintiff, in proportion to their respective degrees of fault. Thus the plaintiff and the remaining defendants all bear the risk of a defendant's insolvency.

For example, P suffers a loss of \$100,000. Liability is apportioned as follows: P 10%, D1 40% and D2 50%. D2 is insolvent. D1 pays \$40,000 to P. D1 and P will share the risk of D2's insolvency. P will be responsible for one-fifth of D2's share (\$10,000) and D1 will be responsible for four-fifths of D2's share (an additional \$ 40,000).

(119) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, Report of Stage Two, (1995), p. 36.

(120) *Ibid.*, p. 36-37.

This type of proportionate liability exists in the Republic of Ireland and has been supported by some leading authors on the law of torts.¹²¹ In addition, some states in the U.S. give defendants the opportunity to obtain a secondary judgment to reallocate the share of an insolvent or absent defendant.

This approach was nevertheless rejected by the U.K. *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* in favour of joint and several liability. The Australian *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability* favoured full proportionate liability over this variant.

This form of proportionate liability has been criticized because it is perceived to be complex to apply in practice, requiring the plaintiff to face a second court proceeding if a defendant should be insolvent. The U.K. *Feasibility Investigation* report notes that this approach would not be beneficial in most cases involving auditors' negligence because the defendants would most likely not be able to establish that a plaintiff was contributorily negligent.¹²²

3. Proportionate Liability for a Peripheral Wrongdoer

Under this approach, a defendant will be proportionately liable if his or her share of the fault falls below a specified percentage, say 30%; above that percentage, liability would be joint and several. This form of proportionate liability operates in several U.S. states. The percentage of fault that triggers proportionate liability varies; in some states a defendant's responsibility must be 50% or less, in others 25% or less, in yet another 20% or less.

This regime favours defendants whose degree of fault is relatively small when compared to that of the other defendants. Deep pocket defendants who are marginally at fault would likely derive considerable benefit from this form of proportionate liability.

There is, however, some arbitrariness associated with establishing the threshold between proportionate and joint and several liability.

4. Proportionate Liability with a Reallocation of Some or All of an Insolvent Defendant's Share

This variant provides for reallocating the liability of an insolvent defendant among the remaining defendants in proportion to their respective degrees of fault. Under

(121) *Ibid.*, p. 31.

(122) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. 27.

this approach, the plaintiff may or may not be contributorily negligent; joint and several liability would continue to apply in cases of fraud and where laws had been knowingly violated.

As mentioned earlier, this form of proportionate liability is found in the U.S. *Private Securities Litigation Reform Act of 1995* and applies to claims brought under federal securities law. The Act retains joint and several liability for defendants who knowingly violate securities laws and in relation to claims made by small investors. A small investor is defined as a plaintiff whose net worth is \$200,000 or less and where the plaintiff's share of the damage award is equal to at least 10% of that person's net worth. For other claims, proportionate liability replaces joint and several liability. Where a plaintiff is unable to collect an insolvent defendant's share, however, each of the remaining defendants is further liable for the uncollected share, provided that the additional liability is no more than 50% of that remaining defendant's proportionate share.

Reallocating some of an insolvent defendant's share among solvent defendant's attempts to strike a balance between the goal of compensating the plaintiff and that of relieving the solvent defendants of the total liability burden. This approach recognizes that the plaintiff may or may not bear some of the risk of insolvency. In distinguishing between larger and perhaps more sophisticated investors and small investors, the approach suggests that sophisticated parties are better equipped to and can more appropriately accept a certain degree of risk. Such parties enter into a relationship with a company recognizing and accepting some risk of loss and accepting that some advisors or other involved parties might not be able to compensate them for losses for which the latter might be responsible.

The U.K. *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* described the form of modified proportionate liability found in the *Private Securities Litigation Act of 1995* as "an elaborate pragmatic package." The report noted that it would be possible to formulate a more general reform of proportionate liability on the basis of this model, and that it would consider such a model as the "most attractive pragmatic way forward" if there was an overwhelming case in terms of economic efficiency and public interest. Nonetheless, the report rejected this approach because it did not overcome the objections of principle that had been identified in the report as a grounds for rejecting full proportionate liability.¹²³

(123) *Ibid.*, p. 34-35.

5. Court Discretion

A modified approach might be to give to the courts the discretion to apply joint and several or proportionate liability, depending upon the facts and circumstances of a particular case. The court, in certain cases, may well agree that one defendant's fault was comparatively minor and that his or her share of the liability should be apportioned proportionately. A major drawback to this approach, however, is the high degree of uncertainty existing until the court had ruled on the case. It could take a considerable amount of time for the courts, through the evolution of case law, to develop criteria for the application of either rule.

Options -- (for both Sections A and B)

(1) Recommend that the status quo be maintained -- joint and several liability.

(2)(a) Recommend implementation of a scheme of full proportionate liability in relation to the issuance of financial information in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act* and in relation to financial institutions incorporated under the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*. This proposal would apply to all defendants involved in the issuance of financial information, including auditors, corporate directors and management and other advisors. Joint and several liability would continue to apply in cases of intentional wrongdoing and fraud.

(2)(b) Recommend the implementation of a scheme of full proportionate liability as outlined in (2)(a) with an exception for claims made by small investors in respect of which joint and several liability would continue to apply. A small investor could be defined as a plaintiff whose net worth is \$200,000 or less and where the plaintiff's share of the damage award is equal to at least 10% of his or her net worth. (This definition is found in the U.S. *Private Securities Litigation Reform Act of 1995*.) Alternatively, the definition of small investor might be based solely on net worth.

(3) Where a plaintiff is at fault (contributorily negligent), recommend implementation of a scheme of proportionate liability in relation to the issuance of financial information in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act* and in relation to financial institutions incorporated under the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*. This proposal would apply to all defendants involved in the issuance of financial information, including auditors, corporate directors and management and other advisors. Joint and several liability would continue

to apply where a plaintiff was not contributorily negligent and in cases of intentional wrongdoing and fraud.

(4) Where a plaintiff is at fault (contributorily negligent), recommend implementation of a scheme of proportionate liability with a proportionate reallocation of an insolvent defendant's share among all parties (including the plaintiff) in relation to the issuance of financial information in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act* and in relation to financial institutions incorporated under the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*. This proposal would apply to all defendants involved in the issuance of financial information, including auditors, corporate directors and management and other advisors. Joint and several liability would continue to apply where a plaintiff was not contributorily negligent and in cases of intentional wrongdoing and fraud.

(5)(a) Recommend implementation of a scheme of proportionate liability where a defendant's degree of fault falls below a specified percentage in relation to the issuance of financial information in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act* and in relation to financial institutions incorporated under the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*. This proposal would apply to all defendants involved in the issuance of financial information, including auditors, corporate directors and management and other advisors. Joint and several liability would continue to apply to defendants whose fault is determined to be above the specified percentage and in cases of intentional wrongdoing and fraud.

(5)(b) Recommend the implementation of a scheme of proportionate liability as outlined in (5)(a) with an exception for claims made by small investors in respect of which joint and several liability would continue to apply. A small investor could be defined as a plaintiff whose net worth is \$200,000 or less and where the plaintiff's share of the damage award is equal to at least 10% of his or her net worth. (This definition is found in the U.S. *Private Securities Litigation Reform Act of 1995*.) Alternatively, the definition of small investor might be based solely on net worth.

(6)(a) Recommend implementation of a scheme of proportionate liability with a reallocation of some or all of an insolvent defendant's share among remaining defendants in relation to the issuance of financial information in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act* and in relation to financial institutions incorporated under the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*. Where a plaintiff was unable to collect an insolvent defendant's share, each of the remaining defendants would be further liable for the uncollected share provided that the additional liability would not exceed 50% (or such other percentage) of the remaining defendant's proportionate share. This proposal would apply to all defendants involved in the issuance of financial information, including auditors, corporate directors and management and other advisors. Joint and several liability would continue to apply in cases of intentional wrongdoing and fraud.

(6)(b) Recommend the implementation of a scheme of proportionate liability as outlined in (6)(a) with and exception for claims made by small investors in respect of which joint and several liability would continue to apply. A small investor could be defined as a plaintiff whose net worth is \$200,000 or less and where the plaintiff's share of the damage award is equal to at least 10% of his or her net worth. (This definition is found in the U.S. *Private Securities Litigation Reform Act of 1995*.) Alternatively, the definition of small investor might be based solely on net worth.

(7)(a) Recommend that the courts have discretion to apply joint and several or proportionate liability depending upon the facts and circumstances of a particular case involving the issuance of financial information in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act* and in relation to financial institutions incorporated under the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*. This proposal would apply to all defendants involved in the issuance of financial information, including auditors, corporate directors and management and other advisors. Joint and several liability would continue to apply in cases of intentional wrongdoing and fraud.

(7)(b) Recommend the implementation of a scheme of apportioning liability as outlined in (7)(a) with an exception for claims made by small investors in respect of which joint and several liability would continue to apply. A small investor could be defined as a plaintiff whose net worth is \$200,000 or less and where the plaintiff's share of the damage award is equal to at least 10% of his or her net worth. (This definition is found in the U.S. *Private Securities Litigation Reform Act of 1995*.) Alternatively, the definition of small investor might be based solely on net worth.

C. Joint And Several Liability With A Reallocation Of An Insolvent Defendant's Share

It was noted earlier that the joint and several liability/proportionate liability debate centres on who should bear the risk when a co-defendant is insolvent or otherwise unable to pay his or her share of a judgment.

This issue was examined in the *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence* issued by the Ontario Law Reform Commission in 1988 and in the Law Reform Commission of British Columbia's 1986 *Report on Shared Liability*. Both reports addressed the issue of apportioning any shortfall that might arise when a co-defendant is insolvent or absent.

The Ontario report recommended the following:

Where there are more than two concurrent wrongdoers, and one wrongdoer is insolvent or otherwise unavailable to satisfy her share of liability, that share should be divided between the remaining wrongdoers in proportion to their respective degrees of fault, without discharging the liability to contribute of the defaulting concurrent wrongdoer. ¹²⁴

The British Columbia report contained this recommendation:

Where liability is joint and several and the court is satisfied that there is no reasonable possibility of collecting contribution or judgment from a party contributing to a person's loss or damage, the court shall make an order that it considers necessary to apportion the contribution or judgment that cannot be collected among the other parties proportionate to their degrees of fault. ¹²⁵

This method of apportioning a shortfall would operate as follows: Assume that P's loss is \$200,000. Responsibility under contribution proceedings is apportioned as follows: D1 20%, D2 30% and D3 50%. P recovers \$200,000 from D1 under a joint and several liability regime. D3 is insolvent. D1 seeks contribution from D2 and receives \$60,000. Under the present law D1 can recover \$60,000 from D2. The shortfall of \$100,000 (D3's share) is borne by D1. If the shortfall were apportioned according to the respective degrees of fault of the remaining defendants, D1 would be responsible for contributing two-fifths of the shortfall (\$40,000) for a total out of pocket expenditure of \$80,000 and D2 would have to contribute three-fifths of the shortfall (an additional \$60,000) for a total of \$120,000.

This type of reapportionment could also operate in situations where plaintiffs are contributorily negligent.

By retaining joint and several liability, this approach would allow the plaintiff to have full recovery from a solvent defendant, while going some way toward mitigating the hardship of the present law, which puts the entire risk of an insolvent defendant on the remaining solvent defendant(s). Unlike full proportionate liability, however, (where a defendant is responsible for the portion of the plaintiff's loss based on its proportionate amount of fault and no more), under this approach, solvent defendants would have to make a further contribution to make up a shortfall. Furthermore, where there was only one solvent defendant, that defendant would be required to compensate the plaintiff for the entire loss and would not benefit from any contribution from co-defendants.

(124) *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence*, (1988), p. 48.

(125) *Report on Shared Liability*, (1986), p. 22.

Options

(1) Recommend that the status quo be maintained -- joint and several liability with no reallocation.

(2) Recommend that the *Canada Business Corporations Act*, the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act* be amended to provide that, in cases relating to the issuance of financial information under those statutes and where there is no reasonable possibility of collecting contribution or judgment from a party contributing to the plaintiff's loss, the uncollected share be divided among the remaining wrongdoers in proportion to their respective degrees of fault, without discharging the liability of the defaulting concurrent wrongdoer to contribute. This proposal would apply to all defendants involved in the issuance of financial information, including auditors, corporate directors and management and other advisors. Joint and several liability would continue to apply in all circumstances.

D. Limiting Liability By Contract

Limiting liability by contractual means would allow the parties involved in a contract to accept limitations on liability.¹²⁶ Legislation governing certain professions or professional conduct rules might prohibit some professionals from limiting their liability in certain circumstances. For example, the *Canada Business Corporations Act* provides that directors and officers cannot contract out of their statutory duties, including the duty to exercise care. The Code of Ethics of the Chartered Accountants of Quebec prohibits accountants from including clauses in contracts that would limit or exclude civil responsibility. The CICA advises that there may also be an implied limitation against contractual capping of liability by the U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) based on an SEC policy which prohibits indemnification of an auditor by a client. According to the CICA, this would apply to a number of Canadian corporations falling under SEC jurisdiction.

One type of contractual limitation would have the parties agree that, in the case of loss, proportionate liability rather than joint and several liability would apply.

For example, the U.K. Law Society has suggested that, in commercial situations where a number of parties enter into complex inter-dependent contracts to which each

(126) Limitations on liability would be incorporated into the contract between the client and the professional. Such limitations would be subject to both common law and any relevant statutory controls. They would be interpreted strictly and subject to general restrictions in the law of contract pertaining to unconscionability. Ambiguities would be construed against the professional.

contributes his or her own expertise, it would be appropriate for the parties to agree to apply proportionate liability in the event of a loss. The Law Society went on to note that a proportionate liability regime could be set out in statute and available for the contracting parties to adopt if all were in agreement.¹²⁷

Contractual limitations on professional liability may provide a reasonable and negotiated balance between the rewards of the professional's engagement and the level of risk that a professional can reasonably be expected to bear. They also afford some certainty as to the upper limit of the risk of exposure.¹²⁸ On the other hand, there is a risk that contractual limitations might undermine the credibility of a professional's opinion and create a perception that professional services rendered under the protection of limitation clauses are of lesser quality than those that are not.

Concerns arise in respect of contractual limitations when a professional is sued concurrently for breach of contract and in tort for negligence. Another concern is the impact of contractual limitations of liability on third parties. In addition, contractual exclusions will not be binding on third parties who are not privy to the contract and who bring an action in tort rather in contract.

In 1996, the U.K. *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* endorsed reform of the U. K. companies legislation to enable auditors to limit their liability by contract while stressing the need to provide adequate safeguards for shareholders.¹²⁹

Options

(1) Recommend that the status quo be maintained.

(2) Recommend that the *Canada Business Corporations Act*, the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act* be amended specifically to allow parties involved in the provision of financial information as contemplated by those statutes to limit their liability by contract. It should be noted that the provincial statutes and rules of conduct governing professions may prohibit contractual exclusions of liability.

(127) United Kingdom, The Law Society, *Joint and Several Liability*, (1996), p. 5.

(128) Campion, *Evidence Proportionate Liability -- Auditors*, p. 75.

(129) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p. vi.

E. Capping Professional Liability By Statute

Another method for dealing with the liability concerns of professionals would be to introduce a cap on the amount of damages available for claims for economic loss in connection with certain types of work. There are a number of ways to do this. A single monetary amount could be established as a limit or the limit could be based on a percentage of the fee charged by the professional, or a percentage of damages awarded, or some other established amount.

In Australia, the New South Wales *Professional Standards Act 1994*, introduced a statutory capping scheme for professionals. The New South Wales legislation applies to all professions who apply for approval of a scheme under the Act. To do so, a professional association must submit a proposal for approval to the Professional Standards Council, established under the Act. The scheme must include risk management strategies and matters such as a code of ethics, claims monitoring and review, complaints and discipline mechanisms and continuing education.¹³⁰

The liability cap is determined by reference to the amount of business assets, or a multiple of the fee charged by the relevant professional or insurance coverage, or a combination of these factors. The minimum cap is \$500,000 (Australian) with higher levels as appropriate. There is no cap on claims arising out of fraud or those covering death or personal injury.¹³¹ As of March 1997, schemes limiting liability were in place for the Law Society of New South Wales, the Institution of Engineers, Australia, the Association of Consulting Engineers, Australia, and the College of Investigative Consulting Engineers, Australia. A scheme covering accountants is being considered.¹³²

A similar statutory capping scheme is being considered in the state of Western Australia. The *Professional Standards Bill 1997* received third reading in the Legislative Assembly of Western Australia on 19 June 1997 and will likely be introduced into the Legislative Council when Parliament resumes sitting in mid-August 1997. Among other things, the bill would set a threshold of up to \$500,000 before a cap on damages for financial loss could be established, exclude from the capping scheme claims for death, personal injury or conduct involving breach of trust, fraud or dishonesty, require the introduction of risk management and risk reduction strategies, and mandate full disclosure of any limit of liability.¹³³

(130) Campion, *Evidence Proportionate Liability -- Auditors*, p. 69.

(131) *Ibid.*, p. 70.

(132) *Debates*, Legislative Assembly, Western Australia, March 18, 1997, p. 435.

(133) *Ibid.*, p. 435-436.

The bill would establish a Professional Standards Council to consider and approve the liability limitation schemes proposed by professional bodies. Participation by any professional or occupational group would be voluntary. The bill proposes that liability for a particular group be limited by reference to insurance arrangements, business assets, a multiple of the fee charged or a combination of the three. In order to assure payment, the bill would require insurance and/or business assets be held to the established liability limit.¹³⁴

In Canada, the Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Disclosure recently looked at capping liability for damages. The Committee, in its March 1997 report *Responsible Corporate Disclosure*, concluded that civil liability should attach to issuers and others for their continuous disclosure to investors in secondary markets. In addition to recommending that liability should be in proportion to the relative fault of each defendant, the Committee recommended that a cap be established to limit liability for damages. The liability of experts such as accountants, and others who have given opinions, made reports or statements in a disclosure document would be limited to the greater of \$1 million or the fees earned by such expert and its affiliates from the issuer and its affiliates during the preceding year.¹³⁵

There are a number of advantages to a capping scheme.

- A statutory cap would limit exposure to the risk of huge damage awards by stabilizing the level of such awards, thereby making it easier for insurers to predict their potential exposure.
- A cap might reduce the costs for professionals and their clients.
- Provided the cap was set at a sufficiently high level to cover the majority of claims and to limit recovery only on the largest, it would continue to deter professional negligence.
- A cap would alleviate the concerns expressed by some professions, particularly the accounting profession, about the unfairness of the present system of joint and several liability.

(134) *Ibid.*, p. 436.

(135) *Responsible Corporate Disclosure*, (1997), p. 60.

The disadvantages to an arrangement to cap liability include the following:

- A cap might diminish the deterrent effect of full liability and reduce the incentive to settle actions through negotiation.
- A cap would represent a significant move away from the principle that a plaintiff should be fully compensated for his or her loss. In this respect, the concept could be inherently unfair to a plaintiff. It might also be unfair to other defendants who would continue to be exposed to full liability.
- The adoption of a scheme similar to the New South Wales rules would involve the creation of a bureaucracy to monitor the caps established for the relevant professions. This might involve substantial costs. Moreover, professionals in Canada are largely self-regulating; capping liability might require review and modification of the self-regulatory system.
- A cap, by its nature, has an element of arbitrariness. It may be difficult to fix a level of a cap appropriate to all cases and ensure that it is reviewed and updated at regular intervals when necessary.

Options

(1) Recommend that the status quo be maintained - no statutory cap on liability.

(2) Recommend the introduction of a statutory cap on liability arising from the issuance of financial information in respect of corporations incorporated under the *Canada Business Corporations Act* and financial institutions incorporated under the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*. This proposal could apply to all defendants involved in the issuance of financial information including auditors, corporate directors and management and other advisors. The cap would not apply in cases of intentional wrongdoing or fraud.

F. Compulsory Directors' and Officers' Insurance

Auditors claim that it is unfair for them to be jointly and severally liable for the entire loss of a client corporation when they negligently fail to detect a material mistake in the corporation's accounts resulting from the negligence or fraud of the corporation's

senior managers and directors.¹³⁶ It has been suggested that mandatory directors' and officers' insurance might help to alleviate such concerns.

The *Canada Business Corporations Act* provides that a corporation can take out insurance for its directors and officers, provided that they act in good faith and in the best interests of the corporation. As a result, insurance can be available for negligent acts done in good faith, but not for acts performed fraudulently or otherwise not in the best interests of the corporation as a whole.

In order for corporations to be able to purchase insurance to cover defalcations by directors and senior officers, even where the conduct is fraudulent or done in bad faith, the CBCA would have to be amended.¹³⁷

Introducing compulsory directors' and officers' insurance presents a few practical, although not insurmountable, problems. The amount of coverage would have to be substantial to meet the nature of the claims involved. Those who would be entitled to be covered would have to be determined -- would insurance apply to all directors, officers and senior management? Compulsory insurance might not guard against the actions of middle managers where problems of fraud are perceived to be the most prevalent.¹³⁸

A wide range of corporations are incorporated under the CBCA, ranging from small one-person companies to Canada's largest corporations with thousands of public shareholders. A scheme of compulsory insurance could be appropriate for one corporation but entirely inappropriate for another. Exemptions might have to be created to accommodate companies of certain types or sizes.

Insurance might be costly because it would be compulsory. Would a mandatory insurance scheme impose too heavy a cost on corporations in terms of premiums and international competition?¹³⁹

(136) An auditor's liability may arise from the auditor's negligent failure to detect errors in information supplied by senior management or the directors of a company, or from reliance upon inadequate internal controls. Liability may also arise when an auditor does not insist that management revise the presentation of financial information where that information has been presented in a misleading manner. Further, liability may arise where the auditor does not qualify an opinion when required to do so. Campion, *Evidence Proportionate Liability -- Auditors*, p.48.

(137) *Ibid.*, p. 77.

(138) *Ibid.*, p. 77-78.

(139) *Ibid.*, p. 78.

On the positive side, however, compulsory directors' and officers' insurance would create

*another set of deep pockets for recovery in the event of the improper preparation and/or audit of a company's financial statements. Shareholders could be protected, at least to the limit of the insurance cover, against the loss of their investment arising from the wrongful conduct of management and the directors.*¹⁴⁰

Generally, if more potential defendants are insured, the liability burden will fall less heavily on professional defendants. It is worth noting that the New Zealand Companies Act requires all companies to purchase insurance for directors and officers in respect of liability for any act of omission in their capacity as such.¹⁴¹

Options

(1) Recommend that the status quo be maintained.

(2) Recommend that the *Canada Business Corporations Act*, the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act* be amended to require corporations and financial institutions to purchase directors' and officers' insurance to cover the liability of directors and officers for any act or omission in their capacity as such.

G. Limiting the Scope of Professional Liability

1. Limiting to Whom a Duty of Care is Owed

Professionals may be liable to third parties because of statutory requirements or through common law actions for negligence. Since the inception of damages awards for economic loss, the courts have been hesitant to expose defendants to liability for "an indeterminate amount for an indeterminate time to an indeterminate class." The courts have aimed to restrict the range of persons who could make a claim for economic loss by attempting to define those to whom a defendant owes a duty of care.

(140) *Ibid.*, p. 77.

(141) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, (1996), p.37.

The law pertaining to the extent of the duty of care owed by auditors to third parties has been developing through judicial decisions in a number of common law jurisdictions. The most significant case in the United Kingdom to date is the House of Lords' decision in *Caparo Industries plc v. Dickman*.¹⁴²

In *Caparo*, the plaintiff, a shareholder in a public company, alleged that it had purchased additional shares and made a take-over bid for the company in reliance on the company's financial statements that had been audited by the defendant auditors. The plaintiff claimed that, as the financial statements did not reveal the company's true financial picture, the shares were actually worth far less than the amount paid.

The plaintiff contended that the defendant auditors owed the plaintiff a duty of care for two reasons: (1) the plaintiff was already a shareholder before the financial statements were released and as such was owed a duty because the statutory requirement for a corporation to have audited financial statements was designed to allow shareholders to monitor the operation of the company; and (2) the plaintiff was within a limited identifiable class of potential investors who the auditors ought to have foreseen would rely on the statements.

The House of Lords held the auditors did not owe a duty of care to the plaintiff in either of the two respects. With respect to the issue of the plaintiff as a shareholder, the House of Lords concluded that the remedy available in this situation would be an action commenced against the auditors in the name of the company.

*The shareholders of a company have a collective interest in the company's proper management and in so far as a negligent failure of the auditor to report accurately on the state of the company's finances deprives the shareholders of the opportunity to exercise their powers in general meeting to call the directors to book and to ensure that errors in management are corrected, the shareholders ought to be entitled to a remedy. But in practice no problem arises in this regard since the interest of the shareholders in the proper management of the company's affairs is indistinguishable from the interest in the company itself and any loss suffered by the shareholders, e.g. by the negligent failure of the auditor to discover and expose a misappropriation of funds by a director of the company, will be recouped by a claim against the auditors in the name of the company, not by individual shareholders.*¹⁴³

(142) [1990] British Company Cases 164, (H. L.).

(143) *Ibid.*, p. 175.

On the issue of whether the a duty of care was owed to the plaintiff as an investor, the House of Lords held that, while one could foresee that a company's financial statements would fall into the public domain and be relied on for investment or other purposes, there was no "proximity" between the public and the auditors. Lord Bridge held:

... looking only at the circumstances of these decided cases where a duty of care in respect of negligent statements has been held to exist, I should expect to find that the "limit or control mechanism ... imposed upon the liability of a wrongdoer towards those who have suffered economic damage in consequence of his negligence" rested in the necessity to prove, in this category of the tort of negligence, as an essential ingredient of the "proximity" between the plaintiff and the defendant, that the defendant knew that his statement would be communicated to the plaintiff either as an individual or as a member of an identifiable class, specifically in connection with a particular transaction or transactions of a particular kind ... and that the plaintiff would be very likely to rely on it for the purpose of deciding whether or not to enter upon that transaction or upon a transaction of that kind. ¹⁴⁴

The House of Lords concluded:

[A]uditors of a public company's accounts owe no duty of care to members of the public at large who rely upon the accounts in deciding to buy shares in the company. If a duty of care were owed so widely, it is difficult to see any reason why it should not equally extend to all who rely on the accounts in relation to other dealings with a company such as lenders or merchants extending credit to the company. ¹⁴⁵

In Canada, the most important case to date on the question of the duty of care in situations involving negligent misrepresentation is the Supreme Court of Canada decision in *Hercules Management Ltd. v. Ernst & Young*. *Hercules* turned on whether the auditors owed shareholders and investors of two companies a duty of care with respect to the investment losses they had allegedly incurred as a result of reliance on the annual audit reports and for losses in the value of their shareholdings.

As noted earlier, the Supreme Court of Canada made the following points with respect to the duty of care:

(144) *Ibid.*, p. 171-172.

(145) *Ibid.*, p. 173.

- A *prima facie* duty of care will exist in negligent misrepresentation cases where the defendant ought reasonably to have foreseen that the plaintiff would rely on the defendant's representations and that reliance by the plaintiff in the circumstances would be reasonable (reasonable foreseeability/reasonable reliance test).¹⁴⁶
- The *prima facie* duty of care can be negated or limited by policy considerations. In negligent misrepresentation cases, the main policy consideration is indeterminate liability -- liability for an indeterminate amount, for an indeterminate time, to an indeterminate class.¹⁴⁷
- In cases of negligent misrepresentation involving auditors:

generally, auditors will owe a *prima facie* duty of care because the reasonable foreseeability/reasonable reliance test can be easily met;

however, policy considerations such as the concern about indeterminate liability will, in most cases, negate the *prima facie* duty;¹⁴⁸

indeterminate liability will not be a concern and a duty of care will exist, however, where it can be shown that the auditor knew the identity of the plaintiffs (or the class of plaintiffs) who would rely on the financial statements and the audited statements were used for the specific purpose for which they were prepared.¹⁴⁹

Essentially, *Hercules* provides that an auditor will not owe a duty of care to shareholders or investors for negligent misrepresentation in connection with the preparation of audited financial statements unless it can be shown that the auditor knew the identity of the plaintiffs (or the class of plaintiffs) who would rely on the financial statements and the audited statements were used for the specific purpose for which they were prepared. The SCC went on to hold that the annual audited financial statements required by statute were provided for the purpose of allowing the shareholders, as a group, to oversee the management of a corporation and not for the purpose of making personal investment decisions.¹⁵⁰

One method of limiting professional liability would be to clearly define by statute the parties who would be entitled to bring an action based on the provision of professional services. This could involve enacting legislation to confine the duty of care

(146) *Hercules Managements Ltd. v. Ernst & Young*, (1997), 146 D.L.R. (4th) (SCC), p. 597.

(147) *Ibid.*, p. 592.

(148) *Ibid.*, p. 597.

(149) *Ibid.*, p. 596.

(150) *Ibid.*, p. 601.

owed by professional advisors in relation to the issuance of financial information or other matters. The scope of professional liability could be circumscribed by limiting the duty of care to persons in a contractual relationship with the professional or to a restricted group of persons who the professional actually knew would use and rely on the information provided by him or her in connection with a particular transaction or transactions.

An example of a restriction on the range of persons who can bring an action against an auditor can be found in the companies legislation of Bermuda. The relevant section provides the following:

(3A) No action shall lie against an auditor in the performance of any function as an auditor contemplated by this Act except in the instance of

(a) the company who engaged the auditor to perform such function; or

*(b) any other person expressly authorized by the auditor to rely on his work*¹⁵¹

Some of the arguments in support of restricting the duty of care to a narrow range of persons include:

- Because professional negligence is more likely to arise out of human error rather than from a deliberate departure from professional standards, it would be appropriate to limit those who could make a claim based on such error.
- Restricting the duty owed to third parties would help to promote the flow of commercial information.
- Insurance could become more readily available and its cost could decrease.
- Sophisticated business parties should accept some of the risk inherent in commercial transactions and may be less deserving of the protection afforded by the law of negligence.¹⁵²

(151) Bermuda, Companies Amendments Act, 1996, section 5 (new section 90(3A) of the principle Act.)

(152) These arguments were put forward in the Australian Report of the Working Party of the Ministerial Council for Corporations, *Professional Liability in Relation to Corporations Law Matters*, June 1993, p. 13.

Arguments against restricting the duty of care by legislation include:

- Since professionals are often engaged because their professional opinions and reports give added quality and credence to corporate documents such as financial statements, liability should not be restricted.
- In many cases professionals undertake to provide opinions and reports knowing that they will be a matter of public record.
- Restricting liability might discourage commercial activity if creditors and investors could not rely on the accuracy of corporate documents such as financial statements because the professional would not be liable for preparing them negligently.
- Third party liability may not be the major concern for some professionals -- often liability arises in connection with actions brought by the company, or its receiver or liquidator.¹⁵³
- Because developments in the case law in Canada and other jurisdictions appear to be restricting the range of persons to whom an auditor and other professionals may be liable, it may not be necessary or appropriate to introduce legislation to restrict the duty of care.

Options

(1) Recommend that the status quo be maintained -- the scope of the duty of care be left to the courts and the evolution of law.

(2) Recommend that legislation be enacted to limit the range of persons to whom a duty of care is owed in relation to the provision of financial information under the *Canada Business Corporations Act*, the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*.

2. Limiting the Functions to which Professional Liability Attaches

Another option for limiting liability would be to restrict the types of professional functions that would give rise to a claim for negligence. For example, audits performed

(153) *Ibid.*, p. 14.

to fulfil a statutory requirement would not give rise to an action by third parties or shareholders for economic loss, but audits conducted for specific purposes (public offerings, seeking investors, and loans) would be subject to negligence actions. The traditional services performed by the professional in question could be open to negligence actions but types of work outside of the scope of this framework would not.

Such limitations would raise many questions. For example, the CBCA now requires audits of publicly traded corporations. This mandatory audit requirement might have to be revisited should professional liability be limited in relation to it.

Many of the arguments outlined above in support of and against restricting the duty of care by legislation would also apply to restricting services to which professional liability attaches. Moreover, and again in view of recent developments in the case law in Canada and elsewhere which appear to be taking a more transaction-specific approach to liability for negligent misrepresentation, it may not be necessary or appropriate to restrict the services to which professional liability attaches.

Options

(1) Recommend that the status quo be maintained -- the matter would be left to the courts and the evolution of law.

(2) Recommend that legislation be enacted to limit the functions to which liability for economic loss based on negligence would attach under the *Canada Business Corporations Act*, the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*.

H. Reducing the Limitation Period for Commencing Legal Actions Based on the Provision of Financial Information

Under provincial legislation it is generally not possible to commence a legal action for negligence after six years from the date on which the cause of action arose. The limitation period in negligence cases involving economic loss may in fact be longer than six years because the period begins some time after the date the negligent advice is given.

Laws limiting the time during which a legal action can be commenced seek to balance the need to give a plaintiff enough time to commence an action and the desire to provide some certainty to defendants that they will not be pursued indefinitely.

A number of federal laws contain limitation periods. For example, section 252(2) of the *Canada Business Corporations Act* provides that a prosecution for an offence under that Act must be instituted within two years after the time when the subject-matter of the complaint arose. The insider trading provisions of the CBCA state that an action to enforce a right, where an insider makes use of confidential information for his or her own benefit that might reasonably be expected to affect materially the value of the security, must be commenced within two years after the discovery of the facts that gave rise to the action or if the transaction is one that is required to be reported, within two years from the time of reporting (section 131(5)).

An option for limiting liability would involve decreasing the limitation period for actions arising under the CBCA and federal financial institutions legislation in relation to actions arising from the provision of financial information under those laws. The limitation period could be shortened or established to run from the time of the provision of the report or opinion by the relevant professional.

Since a negligent audit, for example, may not be discovered until years after the audit has been done, such a change would likely benefit the auditing profession. On the other hand, change of this nature would be a disadvantage to plaintiffs.

Options

(1) Recommend that the status quo be maintained.

(2) Recommend that legislation be enacted to reduce the period of time during which a legal action could be commenced for negligence in relation to the provision of financial information under the *Canada Business Corporations Act*, the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*.

I. Limiting the Life of Financial Information

Another approach to limiting liability would be to limit the time during which financial information could be relied upon. For example, it could be provided that financial statements could not be relied upon after a period of 12 or 18 months after they have been produced.

Since reliance is one of the factors that must be proven in a negligence action, it may be appropriate to specify in legislation that it is not reasonable to rely on financial statements that are over a certain age. On the other hand, it may be more appropriate for the courts to determine what constitutes reasonable reliance rather than introducing legislative amendments.

Options

(1) Recommend that the status quo be maintained -- the question of reliance be left to the courts and the evolution of law.

(2) Recommend that legislation be enacted to specify the period of time after which a person would not be able to rely on financial information under the *Canada Business Corporations Act*, the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, and the *Insurance Companies Act*.

J. Allow Professionals to Limit their Liability through Incorporation or Limited Liability Partnerships

Professionals such as lawyers and accountants usually practise in a partnership structure. Regardless of the number of partners involved in a negligent act, each partner in a firm is jointly and severally liable with the other partners if a claim for damages based on negligence is made against any of the firm's partners. Moreover, the personal assets of a partner may be used to satisfy a judgment against the firm, even if the partner is not actually responsible for the loss.

The development of liability amongst professional partners was described by the Canadian Bar Association in the following manner:

The traditional professions of law, medicine and accounting have historically attached responsibility and care beyond that of the provider of other services and consequently face liability for the results of their professional advice and business activities beyond that generally imposed on the businessperson. These consequences were based on a client relationship, and the importance of the services to the client who often required special protection.

Joint and several liability for members of professional firms emerged at the time when professionals had responsibility only to their clients.

Professional responsibility has evolved by the imposition of tort liability, elimination of contributory negligence bars to a plaintiff's action and expanded recognition of responsibility to persons other than clients. Professionals now face potential liability from a variety of sources, including third parties, knowingly or unknowingly relying on the professional work. In addition, the size of awards has increased dramatically.

*The issue is whether liability of this nature, based on a unique relationship with a learned professional, remains valid. Most occupational groups now recognized as professional do not face the liability issues of the traditional professions. They are often permitted to practice in an incorporated or other limited liability business structure, thus restricting individual liability to their direct professional activity. They are not exposed to liability for the activities of their partners... . The compulsory exposure of joint and several liability to partners and personal liability to partners (even if uninvolved in the matter), and personal liability for mere error, omission or exercise of judgment is unique to the traditional professional relationship.*¹⁵⁴

Liability at the partnership level is an important aspect of the liability concerns of defendants who practise in a partnership structure. Joint and several liability amongst co-defendants and joint and several liability within a partnership, however, are two separate issues.

*The second issue relates to limited liability partnerships and a reform of partnership law. ... It has nothing to do with the general common law principle of joint and several liability, it is concerned purely with partnerships. It is the principle whereby any negligence, or anything equivalent, by one partner renders the other partners jointly and severally liable.... You have to distinguish between the internal joint and several liability within the partnership, ... and the external joint and several liability, or, ... the whole partnership along with defendants outside the partnership. They are quite distinct issues.*¹⁵⁵

In Canada, the issue of joint and several liability amongst professional partners falls within provincial jurisdiction.

[F]ederal constitutional authority over the imposition of joint and several liability is limited to professional services in federal corporate and

(154) Canadian Bar Association, *Professional Liability*, (1996), p. 4-5.

(155) *Proceedings*, Fact Finding Meeting on Joint and Several Liability, 21 November 1996, Issue 24A:5.

*financial institution legislation. Provincial jurisdiction includes regulation of tort liability, and the regulation of most business and professional enterprises.*¹⁵⁶

Many jurisdictions have concluded that it is appropriate for professional firms to limit their liability. In the United States, in particular, the move to professional corporations, limited liability companies and limited liability partnerships is well advanced, with most states having enacted legislation to permit professionals to operate within these new frameworks.

State legislatures have enacted legislation that allows lawyers and other professionals to create professional corporations (PCs). The structural and operational aspects of PCs are similar to those of business corporations. PC statutes, however, do not protect a professional from his or her malpractice and some extend malpractice liability to the actions of other professionals under the direct supervision and control of a particular professional.¹⁵⁷

The limited liability company (LLC) is an amalgam of corporate and partnership characteristics; it is a separate legal entity like a corporation but it is treated like a partnership for tax purposes. The members of an LLC own the firm and have limited liability. LLCs can operate under a corporate structure or under a partnership model. Most LLC statutes provide that members of the LLC are not personally liable for the tort or contract obligations of the LLC solely because they are a member or acting as a manager. Generally, liability still exists for the professional's own actions.¹⁵⁸

Limited liability partnerships (LLPs), allow firms to retain their partnership structure while protecting the personal assets of partners who have no involvement in a negligence action. The firm is liable for the acts committed by its members in the ordinary course of the firm's business, but individual members will not be liable for each other's acts. Individual partners, however, continue to maintain responsibility for their own acts and for those over which they have a direct supervisory role or knowledge.

The United Kingdom appears to be moving toward allowing professionals to form limited liability partnerships. In February 1997, the U.K. Department of Trade and Industry issued a consultation paper on *Limited Liability Partnership*. The paper details the government's proposals for allowing LLPs for regulated professions. Among other things, the U.K. proposals include safeguards such as

(156) Canadian Bar Association *Professional Liability*, (1996), p. 10.

(157) Carolyn Wilson, *Limited Liability - A Survey Study of the United States of America*, Cassels, Brock & Blackwell, 1997, p. 28-29.

(158) *Ibid.*, p. 30-31.

- penalties for wrongful and fraudulent trading, powers to disqualify members, and powers of investigation similar to those for companies;
- public filing of audited accounts and other information;
- measures to ensure the availability of funds on liquidation; and
- measures to ensure a minimum standard of conduct through membership in a regulated profession.¹⁵⁹

Professionals, such as auditors, are already permitted to incorporate in the U.K., while Jersey, an established financial centre, has enacted legislation to provide for limited liability partnerships.

The *Limited Liability Partnership (Jersey) Law 1996* includes a number of provisions designed to protect the personal assets of innocent partners from seizure when a successful negligence action is brought against a partnership. Generally, liability attaches to the LLP itself and to the partners who are responsible for the negligent act or omission. The legislation also contains safeguards for third parties dealing with the LLP. A £5 million bond must be posted by the LLP to cover a potential insolvency. In addition, the LLP must disclose that it is operating as such by using the LLP designation after its name and by stating its, name, registration number and the fact that it is a Jersey LLP on its stationery, correspondence and other public documents.¹⁶⁰

At present, there are no limited liability partnership regimes in Canada. However, in 1996 the Ontario government released a discussion paper on whether limited liability partnership legislation should be developed for Ontario. British Columbia allows auditors to incorporate, but has not implemented a limited liability partnership system.

It is worth pointing out that those advocating LLPs seek this structure to protect the personal assets of uninvolved partners rather than as a solution to concerns about the joint and several liability rule as it pertains to co-defendants. LLPs will neither protect the assets of the partnership or the personal assets of partners directly involved in a damages claim based on negligence nor will they affect the responsibility of defendants for compensating a plaintiff. However, LLPs and corporations will shelter the personal assets of partners not directly involved in a negligence claim and limit the potential adverse impact on those assets of a large judgment against a partnership.

(159) United Kingdom, Department of Trade and Industry, *Limited Liability Partnership*, A Consultation Paper, February 1997, p. 7.

(160) Philip Morris and Joanna Stevenson, "The Jersey Limited Liability Partnership: A New Legal Vehicle for Professional Practice", *The Modern Law Review*, Vol. 60, No. 4, July 1997, pp. 538-551, at p. 544-545.

Options

- (1) Recommend that the status quo be maintained.
- (2) Recommend that the federal government encourage the provincial and territorial governments to enact legislation that would permit professionals to form corporations or to limit their liability through the creation of limited liability partnerships.

APPENDIX A WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
1 <i>(Task Force)</i>	Calgary, February 13, 1996	From The Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Michael H. Rayner, President; Mr. William H. Broadhurst, Chair, CICA Legal Liability Task Force; and The Honourable Willard Z. Estey.
12	October 28, 1996	From Fasken Campbell Godfrey: Mr. John Campion; and Ms. Victoria Stewart. By Teleconference: From the Australian Treasury: Mr. Ian Govey, Principal Adviser, Business Law Division. From the Australian National University: Mr. Jim Davis, Professor.
12	October 29, 1996	From the Association of Consulting Engineers of Canada: Mr. Pierre A. H. Franche, President and Chief Operating Officer; and Mr. Bruce Carr-Harris, Legal Council.
13	October 31, 1996	From the Canadian Bar Association: Mr. Russell W. Lusk, President; Ms. Alison Manzer, Chair, Committee on Financial Institution Legislative Reform; and Mr. John D.V. Hoyles, Executive Director.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Michael H. Rayner, President;
Mr. William Broadhurst, Chair, Legal Liability Task Force; and
Mr. Ron Gage, Past Chairman.

**RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE
ET
PROFESSIONS LIBÉRALES**

EXAMEN DES OPTIONS

Rapport du
Comité sénatorial des banques et du commerce

Le président
L'honorable Michael Kirby

Le vice-président
L'honorable David Tkachuk

Octobre 1997

This report is available in English.

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Michael Kirby, *président*

L'honorable David Tkachuk, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Angus, W. David

Austin, Jack, cp

Callbeck, Catherine S.

*Graham, Alasdair B., cp (ou Carstairs, Sharon)

Hervieux-Payette, Céline, cp

Kelleher, James F., cp

Kolber, E. Leo

*Lynch-Staunton, John (ou Kinsella, Noel A., intér.)

Meighen, Michael Arthur

Oliver, Donald H.

Stanbury, Richard J.

Stewart, John B.

**Membres d'office*

Nota : Les honorables sénateurs Kenny, Landry, Perrault, cp et St. Germain, cp, ont été membres ou ont assisté à des séances à diverses étapes de cette étude.

Personnel de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement :

Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :

Mme Lise Bouchard, adjointe administrative.

Le greffier du comité

Paul Benoit

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 22 octobre 1997 :

« L'honorable sénateur Carstairs, au nom de l'honorable sénateur Kirby, propose, appuyé par l'honorable sénateur Callbeck,

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 10 décembre 1998.

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PARTIE I : INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE	3
A. Niveaux de responsabilité professionnelle.....	3
B. La responsabilité solidaire entre codéfendeurs	4
C. Réclamations pour préjudice financier résultant d'une déclaration faite avec négligence	5
 PARTIE II : QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ.....	 11
A. La profession comptable	11
B. L'industrie de la construction	12
C. Les professions en général	13
D. L'incidence des questions de responsabilité sur la prestation des services professionnels	13
E. L'assurance-responsabilité civile	14
 PARTIE III : ÉVOLUTION DE LA QUESTION DANS DIFFÉRENTS PAYS	 17
A. Australie	17
1. Enquête sur le droit de la responsabilité solidaire.....	17
2. Le rapport du groupe de travail du conseil ministériel pour les sociétés - Responsabilité professionnelle à l'égard des questions de droit des sociétés.....	19
3. Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Galles du Sud	19
4. Australie-Occidentale - Comité spécial parlementaire de la responsabilité professionnelle	20
5. Australie-Méridionale, Victoria et Territoire du Nord - Législation de la construction	21
B. Royaume-Uni	21
C. États-Unis	23
D. Irlande	25
E. Union européenne.....	25
F. Bermudes	26
G. Canada.....	27
1. Colombie-Britannique.....	27
2. Alberta.....	28
3. Ontario	29
a. Rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario	29
b. Le rapport Wolff	30
c. Rapport de la Bourse de Toronto – Régie des sociétés.....	30
d. Commission des valeurs mobilières de l'Ontario - Groupe de travail sur le financement des petites entreprises.....	30

e. Bourse de Toronto - Rapport sur la communication des renseignements par les sociétés	31
---	----

PARTIE IV : LES DIFFÉRENTES APPROCHES32

A LE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ PROPORTIONNELLE COMPLET : LE POUR ET LE CONTRE.....	
a. Équité	33
b. Coûts et certitude	37
c. Règlement des réclamations.....	37
d. Assurance	38
e. Dissuasion	39
f. Complexité et problèmes pratiques	40
g. Évolution du contexte	40
B. LES FORMES MODIFIÉES DE RESPONSABILITÉ PROPORTIONNELLE	41
1. Responsabilité proportionnelle lorsque le plaignant est coupable de négligence contributive	42
2. Responsabilité proportionnelle en cas de négligence contributive du plaignant avec une réaffectation proportionnelle de la part du défendeur insolvable.....	43
3. La responsabilité proportionnelle pour l'auteur indirect d'un méfait	43
4. La responsabilité proportionnelle avec une réaffectation d'une partie ou de la totalité de la part du défendeur insolvable	44
5. Pouvoir discrétionnaire des tribunaux	45
6. Options pour les sections A et B.....	45
C. LA RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE AVEC UNE RÉAFFECTATION DE LA PART DU DÉFENDEUR INSOLVABLE.....	48
Options.....	49
D. LIMITATION DE LA RESPONSABILITÉ PAR CONTRAT	50
Options.....	51
E. PLAFONNEMENT DE LA RESPONSABILITÉ PROFESSIONNELLE PAR VOIE LÉGALE	51
Options.....	54
F. ASSURANCE OBLIGATOIRE DES ADMINISTRATEURS ET DIRIGEANTS	54
Options.....	56
G. LIMITATION DE LA PORTÉE DE LA RESPONSABILITÉ PROFESSIONNELLE	56
1. Qui a droit à l'obligation de diligence?.....	56
Options.....	61
2. Limitation du nombre de fonctions astreintes à la responsabilité professionnelle	61
Options.....	62

H. RÉDUCTION DU DÉLAI DE PRESCRIPTION POUR INTENTER UNE ACTION RELATIVE À LA FOURNITURE D'INFORMATIONS FINANCIÈRES	62
Options	63
I. LIMITATION DE LA DURÉE DE VIE DES INFORMATIONS FINANCIÈRES	63
Options	63
J. POSSIBILITÉ POUR LES MEMBRES DE PROFESSIONS LIBÉRALES DE LIMITER LEUR RESPONSABILITÉ EN SE CONSTITUANT EN SOCIÉTÉ OU EN SOCIÉTÉ À RESPONSABILITÉ LIMITÉE	63
Options	67
ANNEXE A : TÉMOINS.....	68

INTRODUCTION

En août 1995, le ministre de l'Industrie John Manley a demandé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (le «Comité») de tenir des audiences sur diverses questions d'orientation générale relatives à la modernisation de la *Loi sur les sociétés par actions* («LSA»)⁽¹⁾. Il a notamment demandé au Comité d'examiner la question de la responsabilité des vérificateurs.

Le 13 février 1996, les représentants de l'Institut canadien des comptables agréés (l'«ICCA») ont comparu devant le Comité à Calgary pour faire connaître leurs préoccupations. La profession comptable soutient que les vérificateurs se trouvent dans une crise de responsabilité imputable, en grande partie, à l'application de la règle de la responsabilité solidaire.

L'ICCA a soumis au Comité un mémoire rédigé par l'honorable W. Z. Estey, c.r., intitulé *La responsabilité proportionnelle et les vérificateurs canadiens* (le «mémoire Estey»)⁽²⁾. Ce document expose les préoccupations des vérificateurs et présente des recommandations de changement. Plus précisément, l'ICCA recommande que les lois fédérales et provinciales applicables soient modifiées afin que soit adoptée la proposition suivante :

Lorsqu'il accorde des dommages-intérêts pour un préjudice causé par une faute se rapportant à la publication d'informations financières par une organisation, le tribunal doit en répartir le montant proportionnellement à la faute de chacun des défendeurs, et la responsabilité de chacun ne doit pas excéder la part de la faute qui lui est imputable.

L'ICCA voudrait que sa proposition s'applique au niveau tant fédéral que provincial, mais précise que c'est surtout la législation fédérale qui lui importe. Il recommande donc que l'on institue un système de responsabilité proportionnelle à l'égard de la publication d'informations financières concernant les sociétés constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions* et les institutions financières constituées aux termes de la *Loi sur*

(1) L.R.C. (1985), ch. C-44, modifié.

(2) L'honorable W.Z. Estey, *La responsabilité proportionnelle et les vérificateurs canadiens*, mémoire préparé pour le Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle de l'Institut canadien des comptables agréés, 23 janvier 1996.

les banques³, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*⁴ et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*⁵. La proposition de l'ICCA étendrait la responsabilité proportionnelle à tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les administrateurs de sociétés, les dirigeants et autres conseillers.

Dans son rapport d'août 1996 sur la régie des sociétés, le Comité a signalé qu'il serait utile d'étudier la question de la responsabilité solidaire de tous les membres de professions libérales, pas seulement des vérificateurs, et est convenu de tenir des audiences à ce sujet⁶, lesquelles ont eu lieu en octobre et en novembre 1996. En décembre, le Comité a produit un rapport provisoire intitulé *La responsabilité solidaire et les professions libérales*⁷ (le «rapport provisoire») où il indiquait qu'un document de travail sur les options serait préparé et publié.

Le présent document de travail a deux objectifs :

- présenter un certain nombre d'approches et d'options pour traiter la question de la responsabilité solidaire, en particulier en ce qui concerne la responsabilité des codéfendeurs par rapport à la *Loi sur les sociétés par actions* et aux lois fédérales sur les institutions financières;
- servir de point de départ et de cadre pour la tenue d'audiences supplémentaires par le Comité, avant la fin de 1997.

Le document repose sur un certain nombre de notions. Tout d'abord, le membre d'une profession libérale demeurera responsable de ses actes. Deuxièmement, il ne sera pas question de la responsabilité qui découle des actions fautives intentionnelles ou de la fraude; il est présumé que la responsabilité solidaire continuera à s'appliquer en pareils cas. Troisièmement, la discussion est limitée aux cas de préjudice purement financier, c'est-à-dire une perte financière qui n'est pas à l'origine de dommages corporels pour le plaignant ni de dommages à ses biens⁸, et elle n'inclut pas l'examen de la règle de la responsabilité solidaire dans la mesure où elle vise les actions liées à des préjudices personnels. Quatrièmement, de par la constitution, le gouvernement fédéral peut légiférer sur toute question de responsabilité civile à condition que cette action découle de la responsabilité du gouvernement en la matière ou qu'elle soit

(3) L.C. 1991, ch. 46, modifié.

(4) L.C. 1991, ch. 45, modifié.

(5) L.C. 1991, ch. 47, modifié.

(6) Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *La régie des sociétés*, août 1996, p. 2.

(7) *La responsabilité solidaire et les professions libérales*, rapport provisoire du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce («rapport provisoire»), décembre 1996.

(8) Bruce Feldthusen, *Economic Negligence*, 3^e édition, Carswell, 1994, p. 1. M. Feldthusen signale que le préjudice purement financier se produit habituellement lorsqu'une personne perd de l'argent pour s'être fiée à des conseils financiers négligents.

fonctionnellement ou intégralement liée à un pouvoir législatif valide. Cinquièmement, toute analyse des approches et des options formulées dans le présent document devrait tenir compte des régimes de responsabilité des principaux partenaires commerciaux du Canada.

Le document de travail présente différentes approches et options pour régler les différentes questions soulevées en ce qui concerne la responsabilité solidaire entre codéfendeurs. Bon nombre de ces approches ont fait l'objet de discussions et, dans certains cas, elles ont été mises en oeuvre dans d'autres pays ou portées à l'attention du Comité par des témoins lors des audiences antérieures du Comité. Dans la mesure du possible, le document cherche à couvrir les approches les plus largement utilisées et discutées concernant la question de la responsabilité solidaire.

Pour approfondir la discussion, le document présente divers avantages et inconvénients de chaque approche. L'exposé des avantages et des inconvénients n'est pas exhaustif et il ne vise pas à favoriser une approche par rapport à une autre. Le fait de présenter un plus grand nombre d'avantages que d'inconvénients, ou vice-versa, en ce qui concerne une approche particulière, ne saurait être interprété comme la manifestation d'un appui ou d'une critique.

En dernier lieu, le Comité signale qu'il peut y avoir des objections aux options présentées dans ce document. Il peut exister d'autres approches dont le Comité n'a pas été informé. Le document vise à recueillir des points de vue, des commentaires et les recommandations afin d'aider le Comité à préparer les recommandations qu'il soumettra au gouvernement.

Contexte

A. Niveaux de responsabilité professionnelle

Pour les membres de professions libérales qui travaillent au sein d'un cabinet, il existe trois niveaux de responsabilité :

- la responsabilité personnelle des différents associés qui ont réellement effectué ou supervisé l'acte ou l'omission en cause;
- la responsabilité solidaire entre les codéfendeurs;
- la responsabilité solidaire entre les professionnels associés qui expose les biens du cabinet et ceux des différents associés à la responsabilité du cabinet dont ils font partie⁹.

(9) Association du Barreau canadien, *La responsabilité professionnelle*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, octobre 1996, p. 2.

Ainsi, un cabinet professionnel est exposé à la responsabilité solidaire entre codéfendeurs, et les différents associés peuvent être mis en cause au nom du cabinet.

Par ailleurs, pour les entreprises constituées en personne morale, les risques sont limités aux biens de la société. En général, les actionnaires, administrateurs et dirigeants n'engagent pas leur responsabilité personnelle, sauf en cas de fraude et de vol et pour les responsabilités légales.

Comme il a été dit précédemment, ce document de travail porte surtout sur le deuxième niveau de responsabilité - la responsabilité solidaire entre codéfendeurs¹⁰.

B. La responsabilité solidaire entre codéfendeurs

La responsabilité solidaire est née dans des circonstances différentes du contexte actuel. Tout d'abord, à l'époque où elle est apparue, si le plaignant était partiellement responsable de la perte qu'il avait contribué à causer par sa négligence (négligence contributive), le défendeur n'était pas responsable. La négligence contributive constituait un obstacle à l'obtention de dommages-intérêts. De plus, on estimait que les tribunaux ne pouvaient pas répartir la faute entre plusieurs défendeurs.

Il fallait avant tout veiller à ce que le plaignant qui n'était pas fautif se voit remettre en état après avoir subi une perte. Le désir d'accorder au plaignant le paiement de la totalité des dommages signifiait que si le fautif était insolvable, ou incapable de faire face à sa part de responsabilité, il incomberait alors aux autres fautifs d'assumer cette part de responsabilité.

Avant de poursuivre, il convient de définir la notion de responsabilité solidaire entre codéfendeurs. À cette fin, nous présentons un extrait du rapport provisoire :

La responsabilité solidaire met en cause deux fautifs ou plus dont les actes indépendants ont causé le même préjudice à un plaignant. Lorsque deux personnes ou plus, agissant indépendamment l'une de l'autre, commettent des fautes séparées causant un préjudice unique et particulier à une autre personne, la loi les tient pour solidairement responsables de la totalité de la perte. La loi traite chacun des fautifs comme étant la cause réelle de la totalité de la perte du plaignant et permet en conséquence à ce dernier de se faire indemniser intégralement par n'importe lequel des défendeurs déclarés responsables¹¹.

(10) L'expression juridique la plus appropriée pour la responsabilité solidaire entre codéfendeurs est la responsabilité *in solidum*. Toutefois, dans le présent document, cette notion est désignée par l'expression «responsabilité solidaire entre codéfendeurs».

(11) Rapport provisoire (1996), p. 3.

Le défendeur qui satisfait aux conditions d'un jugement a droit à une contribution des autres parties tenues responsables. Ce droit permet au tribunal de rendre une ordonnance forçant chacun des défendeurs ayant causé ou contribué à causer le préjudice subi par le plaignant à contribuer au paiement des dommages prescrits par le tribunal en proportion de sa propre part de responsabilité. Par exemple, lorsqu'un tribunal statue que la perte causée à un plaignant est due à la négligence de trois défendeurs différents, le jeu de la responsabilité solidaire rend chacun des défendeurs responsable à 100 p. 100 vis-à-vis du plaignant, et ce dernier a le droit d'obtenir de n'importe lequel d'entre eux la totalité des dommages adjugés. Cependant, la responsabilité du préjudice peut être répartie inégalement entre les défendeurs, par exemple 40 p. 100 au défendeur n° 1, 35 p. 100 au défendeur n° 2 et 25 p. 100 au défendeur n° 3.

Bien qu'un droit à une contribution permette au défendeur de réduire sa responsabilité en dernier lieu, ce droit ne veut pas dire grand-chose lorsque certains des défendeurs sont insolvable ou indisponibles. Le défendeur solvable dans un régime de responsabilité solidaire se voit alors contraint d'assumer le coût de l'insolvabilité ou de l'indisponibilité d'un autre défendeur.

Certains ont l'impression que la responsabilité solidaire augmente la responsabilité d'un défendeur et le rend responsable du paiement de la totalité des dommages accordés alors qu'il est relativement peu à blâmer pour la perte du plaignant. Tel n'est pas le cas, mais la responsabilité solidaire entraîne, toutefois, la responsabilité pour le défendeur d'assumer les obligations des codéfendeurs insolvable ou indisponibles. À cet égard, il convient de reprendre le texte du comité spécial de la U.K. Law Society en ce qui concerne la responsabilité solidaire, tel que cité dans le Rapport provisoire :

- (1) ...La responsabilité solidaire n'augmente pas la responsabilité d'un défendeur. En fait, en donnant au défendeur le droit à une contribution des autres fautifs, elle lui donne la chance de réduire la responsabilité finale. La règle ne s'applique que lorsque tous les défendeurs sont également et pleinement responsables, de telle sorte qu'il n'est pas question qu'une personne soit forcée d'assumer une responsabilité plus grande que ce que ce qui aurait toujours été sa responsabilité légale¹².

Au Canada, les diverses lois relatives à la négligence établissent la responsabilité solidaire en l'assortissant du droit à une contribution des autres fautifs.

C. Réclamations pour préjudice financier résultant d'une déclaration faite avec négligence

D'importants changements se sont produits dans les milieux juridiques en matière de prestation de services professionnels en ce sens que le champ de responsabilité a été étendu. La responsabilité professionnelle, autrefois limitée aux contrats, est maintenant délictuelle

(12) Royaume-Uni, Report by the Law Society's Special Committee, *Joint and Several Liability*, juillet 1996, p. 2.

également. D'autre part, le montant des indemnités accordées a fortement augmenté et, mieux renseignés sur les droits des consommateurs, les gens sont plus portés à intenter des poursuites¹³.

L'extension du droit de la négligence pour permettre de recouvrer des pertes purement économiques constitue, dans le domaine de la responsabilité professionnelle, un événement marquant.

Si les tribunaux ont depuis longtemps reconnu le droit d'une personne d'obtenir des dommages-intérêts pour un préjudice corporel résultant d'un acte de négligence d'autrui, la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts pour un préjudice financier causé par une déclaration faite avec négligence est relativement récente. Au début des années 60, une décision de la Chambre des lords rendue dans l'affaire *Hedley Byrne & Co. v. Heller & Partners*¹⁴ a admis le droit à des dommages en compensation d'un préjudice financier causé par une déclaration faite avec négligence. Cette affaire demeure la jurisprudence qui fait autorité en la matière.

Quatre éléments doivent être établis pour justifier des poursuites pour déclaration faite avec négligence. Il s'agit des suivants :

- une déclaration trompeuse ou erronée faite avec négligence;
- une relation spéciale entre les parties suscitant un devoir de diligence;
- le fait qu'on ait placé une confiance raisonnable dans la déclaration trompeuse ou erronée;
- la partie qui s'est fiée à la déclaration a subi un préjudice¹⁵.

Au Canada, une importante décision concernant la responsabilité vis-à-vis des préjudices financiers causés par une déclaration faite avec négligence a été rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Haig c. Bamford*¹⁶. Dans cette affaire, le plaignant, sur la foi d'états financiers préparés par les vérificateurs défendeurs, a acquis une participation dans une société. La société est ensuite devenue insolvable et le plaignant a perdu son capital. La Cour suprême a statué que les défendeurs étaient responsables du préjudice financier résultant du fait que le plaignant avait agi sur la foi des états financiers préparés par eux.

(13) Alison Manzer, *Joint and Several Liability for Professionals - Canada*, Communication préparée pour la conférence annuelle de l'Association du Barreau canadien, août 1997, p. 21.

(14) [1963] 2 All E.R. 275, (C.L.).

(15) John A. Campion et Diana W. Dimmer, *Professional Liability in Canada*, Carswell 1994, pp. 8-6.

(16) (1976), 72 D.L.R. (3d) 68 (CSC).

Une question préliminaire d'importance cruciale dans les affaires de déclarations faites avec négligence consiste à savoir si le défendeur a un devoir de diligence envers le plaignant. C'est la question qui était posée à la Cour suprême dans l'affaire *Haig c. Bamford*.

Il ressort de la jurisprudence qu'on peut utiliser plusieurs critères pour déterminer s'il existe une obligation de diligence des comptables envers les tiers : (i) prévisibilité de l'utilisation de l'état financier et du rapport du vérificateur par le demandeur et confiance accordée à ces documents; (ii) connaissance expresse de la catégorie de personnes qui va utiliser l'état et s'y fier; (iii) connaissance expresse du demandeur précis qui va utiliser l'état et s'y fier¹⁷.

La Cour a conclu que le critère à appliquer dans cette affaire consistait à se demander s'il y avait une connaissance expresse de la catégorie de personnes.

- (1) Dans la présente affaire, les comptables savaient que les états financiers avaient pour but d'attirer un nombre limité d'investisseurs éventuels [...]. Pour les comptables, le nom de ces investisseurs n'avait aucune importance. Ce qui comptait, c'était la nature des transactions pour lesquelles les états étaient dressés, car c'est ce qui circonscrit les limites de la responsabilité éventuelle¹⁸.

Dans un arrêt de mai 1997 qui a des implications pour tous les conseillers professionnels, la Cour suprême du Canada a réaffirmé le critère qui gouverne l'existence d'une obligation de diligence dans les actions pour négligence et a confirmé que ce critère s'appliquerait aussi aux affaires en matière de déclarations faites avec négligence. Dans l'arrêt *Hercules Managements Ltd. c. Ernst & Young*¹⁹, une autre affaire de responsabilité du vérificateur, la Cour suprême a conclu que l'existence d'une obligation de diligence dans des actions pour négligence devait être établie par l'application d'un critère à deux volets, à savoir :

- s'il existe, entre le plaignant et le défendeur, un lien suffisamment étroit pour que le manque de diligence de la part du défendeur puisse raisonnablement être perçu par celui-ci comme étant susceptible de causer un préjudice au plaignant. En d'autres termes, le défendeur a-t-il une obligation *prima facie* de diligence envers le plaignant ?
- s'il existe des motifs de rejeter ou de restreindre la portée de l'obligation²⁰.

(17) *Ibid.*, p. 75.

(18) *Ibid.*, p. 76.

(19) (1997), 146 D.L.R. (4th) 577 (CSC).

(20) *Ibid.*, p. 587.

Dans les affaires qui font intervenir une déclaration faite avec négligence, la Cour a conclu qu'un défendeur a une obligation *prima facie* de diligence envers le plaignant dans les cas suivants :

- si le défendeur devrait raisonnablement prévoir que le demandeur se fiera à sa déclaration;
- s'il serait raisonnable que le demandeur s'y fie dans les circonstances particulières de l'affaire²¹.

Si, d'après le critère de la prévisibilité raisonnable et de la confiance raisonnable, il est conclu à une obligation *prima facie* de négligence, le tribunal doit alors établir si des considérations de principe, comme une responsabilité indéterminée, devraient annihiler ou limiter l'obligation *prima facie*. La Cour suprême a signalé que «la considération de principe fondamentale qui doit être abordée dans les affaires de déclaration inexacte faite par négligence est axée sur la possibilité que le défendeur encoure "une responsabilité pour un montant indéterminé à l'égard d'une catégorie indéterminée"²²» .

La Cour suprême a conclu que dans le cours normal des affaires mettant en cause des vérificateurs, les craintes relatives à la responsabilité indéterminée contribueront à annihiler une obligation *prima facie* de diligence. Toutefois, les considérations de principe entourant la responsabilité indéterminée sont dénuées d'intérêt et il existera une obligation de diligence lorsque «le défendeur connaît le demandeur (ou la catégorie de demandeurs) et où les déclarations du défendeur sont utilisés précisément dans le but et aux fins de l'opération pour lesquels elles ont été faites»²³ .

Une autre décision importante en ce qui concerne les déclarations trompeuses faites avec négligence se trouve dans l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, en date d'avril 1997, intitulé *Kripps. v. Touche Ross & Co.*²⁴. Cette affaire portait, entre autres, sur deux éléments importants des déclarations erronées faites avec négligence - la norme de diligence et le fait que l'on se fie à une déclaration erronée.

Dans l'arrêt *Kripps*, les demandeurs étaient des investisseurs qui avaient acheté des obligations non garanties après l'émission d'un prospectus par Victoria Mortgage Corporation Ltd. (VMCL). Touche Ross a été le vérificateur de VMCL de 1980 à 1984. Conformément aux exigences du *Securities Act* de la Colombie-Britannique, ces vérifications ont été incluses dans les prospectus de VMCL pour vendre les obligations non garanties.

(21) *Ibid.*, p. 589.

(22) *Ibid.*, p. 592.

(23) *Ibid.*, p. 596.

(24) *Kripps v. Touche Ross & Co.*, 25 avril 1997 (non publié), (C.A.C.B.)

VMCL a ensuite fait faillite, et les investisseurs ont intenté une action à l'encontre des vérificateurs, soutenant qu'ils s'étaient fiés au rapport de vérification de 1983 à leur détriment et qu'il s'agissait d'une déclaration faite avec négligence parce que certains éléments de la situation financière de VMCL auraient dû être révélés et ne l'avaient pas été. La preuve dans l'espèce a révélé que Touche Ross était au courant de certains prêts en souffrance mais avait conclu que les pertes n'avaient pas à être divulguées, conformément aux principes comptables généralement reconnus en vigueur.

La question clé soulevée dans l'arrêt *Kripps* consistait à se demander si la conduite des vérificateurs violait la norme de diligence.

L'interprétation judiciaire courante en ce qui concerne les normes établies par les professions libérales a été fixée par le juge Sopinka pour la majorité de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *ter Neuzen c. Korn*. L'arrêt *Kripps* cite le passage suivant²⁵ :

Je conclus de ce qui précède que, en règle générale, si une pratique médicale comporte des questions difficiles ou incertaines de traitement ou des questions complexes, scientifiques ou hautement techniques qui dépassent l'expérience et la compréhension ordinaires d'un juge ou d'un jury, ceux-ci ne pourront pas conclure qu'une pratique médicale courante constitue de la négligence. En revanche, par exception à la règle générale, si une pratique courante ne s'accompagne pas des précautions évidentes et raisonnables qui sont à la portée d'un juge des faits ordinaire, le praticien qui prétend s'être simplement conformé à cette pratique négligente ne bénéficie d'aucune excuse.

Les vérificateurs dans l'arrêt *Kripps* ont soutenu qu'un défendeur membre d'une profession libérale peut éviter de voir sa responsabilité engagée si le comportement en cause respectait les normes et la pratique professionnelle approuvées. Autrement dit, les vérificateurs ont soutenu que, si les états financiers qu'ils préparaient respectaient les principes comptables généralement reconnus, la norme professionnelle acceptée, ils ne pouvaient être déclarés responsables.

S'exprimant au nom de la majorité sur ce point, le juge d'appel Finch a déclaré :

[TRADUCTION]

[...] bien que les normes professionnelles constituent normalement un guide convaincant pour établir ce qu'est la diligence raisonnable, elles ne remplacent ni ne supplantent le degré de diligence prévu par la loi. Un corps professionnel ne peut imposer au reste de la collectivité les normes qu'il impose à ses membres. Autrement, toutes les professions pourraient protéger leurs membres des actions pour négligence. L'expression, dans les rapports de vérificateur sans réserve,

(25) *Ibid.*, par. 69.

d'une réserve selon laquelle les états financiers donnent une idée raisonnable de la situation financière «conformément aux principes comptables généralement reconnus», aurait pour effet de donner une protection partielle. C'est pour cette raison qu'en toute déférence, je ne suis pas d'avis comme le dit le savant juge de première instance que les vérificateurs doivent signer des rapports sans réserve d'états financiers préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus, s'ils savent ou devraient savoir que les états financiers sont trompeurs

²⁶.

Lorsqu'il a jugé que les vérificateurs avaient commis une faute, le tribunal a estimé, à la majorité, que Touche Ross n'avait pas respecté la norme de diligence exigée lorsqu'il avait fait son rapport parce qu'il avait effectivement eu connaissance du fait que l'application des principes comptables généralement reconnus omettrait des renseignements importants et donnerait des états financiers qui ne représenteraient pas, de façon équitable, la situation financière de VMCL.

Un autre élément clé dans les actions fondées sur la déclaration erronée faite avec négligence est celui de la confiance. Cet aspect intervient lorsqu'un plaignant prend une décision en se fiant à une déclaration, alors qu'il ne l'aurait pas fait autrement, si la déclaration n'avait pas été faite ou s'il avait su la vérité.

Sur cette question, la majorité s'est exprimée de la façon suivante dans l'arrêt *Kripps* :

[TRADUCTION]

[...] dans une action pour déclaration erronée faite avec négligence, il suffit que le demandeur prouve que la déclaration est l'un des facteurs qui l'a conduit à agir à son détriment. Je suis également d'avis que, si la déclaration erronée en cause était voulue ou aurait normalement dû avoir pour effet d'amener le demandeur à s'y fier, il est possible, par déduction, de prouver la confiance de ce dernier. La déduction qui est faite pour établir qu'il y a eu confiance peut être contestée mais c'est à l'auteur de la déclaration de le faire²⁷.

Selon les termes de l'arrêt *Kripps*, la confiance est établie si la déclaration erronée faite avec négligence constitue l'un des facteurs dans la décision du plaignant. Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'un facteur important, en principe, et il n'est pas non plus essentiel que cette confiance ait un rôle effectif et important dans la décision du plaignant.

(26) *Ibid.*, par. 73.

(27) *Ibid.*, par. 103.

QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ

A. La profession comptable

Au cours des dernières années, la profession comptable a exprimé très clairement ses préoccupations face à ce qui constitue, pour elle, une «crise de la responsabilité», du fait du nombre de plus en plus grand de procès en responsabilité intentés à l'encontre des comptables et de l'expansion de leurs responsabilités. D'après la Fédération internationale des experts-comptables, ce phénomène est dû à la hausse de l'activité commerciale dans les années 80, suivi d'une récession mondiale, et à l'accroissement du nombre de personnes envers lesquelles les vérificateurs peuvent être responsables, ce qui constituerait la cause essentielle de cette augmentation de la responsabilité²⁸.

Le mémoire Estey établit que les vérificateurs considèrent que le régime actuel de responsabilité solidaire est la menace la plus grave qui pèse sur la fonction de vérification externe. L'ICCA affirme que des facteurs comme l'importance des sommes réclamées aux vérificateurs, le fait que les vérificateurs peuvent être amenés à dédommager intégralement un plaignant alors que leur propre degré de faute est mineur par rapport à celui des autres défendeurs et le fait que les autres défendeurs disposent d'assurances ou de ressources financières insuffisantes créent un énorme problème de responsabilité civile pour la profession comptable. Le manque de ressources financières des codéfendeurs fait à toutes fins utiles du vérificateur l'assureur du risque de ses codéfendeurs.

L'ICCA soutient que les plaignants ont tendance à diriger leurs poursuites contre les comptables parce qu'ils perçoivent les vérificateurs comme ayant une assurance-responsabilité substantielle et comme constituant la source la plus prometteuse de dommages-intérêts. D'après les comptables, en outre, la probabilité d'être forcés de verser la totalité des dommages-intérêts incite les vérificateurs à accepter un montant supérieur à ce qu'ils auraient éventuellement été appelés à verser au terme du partage des responsabilités relatives des défendeurs lors des poursuites pour paiement de la contribution de chacun.

Selon l'ICCA, des actions en justice sont intentées contre des vérificateurs dans divers litiges en cours au Canada. Quatre de ces actions -- Castor Holdings, Standard Trust, La

(28) Fédération internationale des experts-comptables, *Auditors' Legal Liability in the Global Marketplace: A Case for Limitation*, juillet 1995, p. 3.

Confédération Compagnie d'Assurance-Vie et Royal Trust – mettent en jeu des sommes totalisant trois milliards de dollars²⁹.

B. L'industrie de la construction

Dans l'industrie de la construction, les défenseurs ont aussi condamné le principe de la responsabilité solidaire. Au Royaume-Uni, un groupe de travail mixte constitué de membres de l'industrie et du ministère de l'Environnement a critiqué l'effet disproportionné de la responsabilité solidaire dans l'industrie de la construction en recommandant que, dans ce type d'affaires, lorsqu'il n'y a pas de responsabilité pour des préjudices corporels découlant de vices cachés, la faute devrait être partagée³⁰.

L'Association des ingénieurs-conseils du Canada a signalé au Comité que la doctrine de la responsabilité solidaire est désavantageuse pour les ingénieurs de l'industrie de la construction au Canada. Selon l'Association, il y a eu de nombreux cas où des bureaux d'ingénieurs-conseils ont dû payer une part disproportionnée des dommages-intérêts par suite de l'application de ce principe.

L'Association signale que les réclamations contre les ingénieurs associés à des projets de construction sont assez différentes de celles contre d'autres professions. Un grand nombre des actions sont intentées par la personne (le propriétaire ou le promoteur) qui choisit les parties qui finalement seront les défenseurs au procès. Il existe aussi un chevauchement considérable des responsabilités entre l'ingénieur-conseil et les divers entrepreneurs. Les propriétaires ont tendance à choisir le moins offrant, dont les ressources sont limitées, de sorte que le fardeau financier devra être supporté par les parties, comme les ingénieurs-conseils, qui ont les ressources, surtout par le biais de leur assurance-responsabilité professionnelle, pour assumer les pertes subies. Comme il arrive que plusieurs parties associées à des travaux de construction soient impécunieuses, avec le système actuel, l'ingénieur-conseil se retrouve dans la position peu enviable d'avoir à servir de caution aux autres parties³¹.

Les ingénieurs et l'ICCA n'ont toutefois pas les mêmes préoccupations au sujet du fardeau financier associé à la responsabilité solidaire, ce qui ne pose pas de problème économique pour les ingénieurs professionnels du Canada.

(29) Institut canadien des comptables agréés, *La responsabilité professionnelle : Pourquoi une réforme s'impose dès maintenant*, mémoire soumis au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 31 octobre 1996, p. 2.

(30) Royaume-Uni, ministère du Commerce et de l'Industrie, *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*, 1996, p. 12.

(31) Association des ingénieurs-conseils du Canada, *On Joint and Several Liability for Consulting Engineering Firms*, un mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 28 octobre 1996, pp. 6-7.

À notre connaissance, il n'y a pas de raison économique semblable pour que la profession des ingénieurs souhaite une réforme dans ce domaine. Il peut être démontré qu'ils continuent de fonctionner avec un certain succès commercial, en dépit du fait que la responsabilité solidaire s'applique à eux. Nous n'avons pas connu les faillites du genre dont parle la profession des vérificateurs dans son mémoire [...]»³².

Le raisonnement de l'Association pour l'abolition de la responsabilité solidaire est que toutes les professions devraient être traitées de façon juste et équitable : si le principe de la responsabilité solidaire doit être aboli dans le cas des professions associées à la fourniture d'informations financières, alors il devrait en être de même pour les autres professions.

C. Les professions en général

Les questions de responsabilité ne sont pas limitées à une ou deux professions. Les implications de la responsabilité solidaire entre codéfendeurs sont les mêmes pour l'ensemble des professions. Si le codéfendeur est membre d'une profession, est jugé responsable dans une action civile, qu'il s'agisse de vérificateurs, d'ingénieurs ou d'avocats, il sera considéré comme étant la cause effective de l'entière de la perte subie par le plaignant et il devra dédommager celui-ci en entier.

D. L'incidence des questions de responsabilité sur la prestation des services professionnels

L'ICCA soutient que les questions de responsabilité compromettent l'aptitude des grands cabinets d'experts-comptables à continuer d'offrir des services de vérification aux entreprises canadiennes. En conséquence, on assistera :

- à une diminution de l'offre de services de vérification traditionnels et élargis;
- à l'incapacité de la profession d'attirer des candidats hautement qualifiés;
- à la hausse des coûts de vérification;
- à la limitation de la capacité d'offrir des services de vérification aux sociétés considérées comme étant à risque élevé³³.

(32) *Ibid.*, p. 10.

(33) ICCA, *La responsabilité professionnelle : pourquoi une réforme s'impose dès maintenant* (1996), p. 3.

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Hercules*, a évoqué des conséquences semblables si la responsabilité des rapports de vérification préparés avec négligence n'était pas sanctionnée³⁴.

Selon l'ICCA, la menace que constitue la responsabilité solidaire pour la survie à long terme de la profession comptable est particulièrement lourde de conséquences pour la vérification externe, le système d'information financière, les marchés de capitaux, ainsi que la santé des entreprises et le bien du public en général³⁵. Comme l'a fait remarquer l'ICCA, cette question inquiète particulièrement les grands cabinets d'experts-comptables (les «six grands») parce que ce sont eux qui fournissent la plupart des services de vérification aux grandes entreprises et institutions financières. Les poursuites intentées contre les principaux cabinets d'experts-comptables dans des secteurs autres que la vérification ne sont pas importantes, selon l'ICCA³⁶.

Quant à l'effet de la responsabilité solidaire sur la prestation des services professionnels, l'Association du Barreau canadien a noté que le coût des services augmente pour diverses raisons : étude trop minutieuse des dossiers, multiplication des examens pour garantir la concordance des opinions, et la réticence à donner des avis de peur que ceux-ci ne constituent une «opinion». En outre, le coût de la protection en cas de responsabilité est répercuté sur les clients, à la fois dans la nature de l'avis et sous forme de frais accrus³⁷.

E. L'assurance-responsabilité civile

Une grande partie de la discussion sur la responsabilité solidaire entre codéfendeurs est centrée sur le rôle, la disponibilité et le coût de l'assurance-responsabilité civile.

L'ICCA affirme que le montant des réclamations présentées aux vérificateurs et la doctrine de la responsabilité solidaire font que les principaux cabinets d'experts-comptables ont du mal à souscrire de l'assurance. Il affirme que l'assurance-responsabilité civile devient de plus en plus coûteuse et difficile à se procurer. Les plus grands cabinets d'experts-comptables ont dû souscrire de l'assurance sur le marché international et ils doivent s'assurer eux-mêmes.

Bien que les petits cabinets d'experts-comptables puissent obtenir une garantie d'assurance d'un montant très limité auprès des assureurs canadiens, les cabinets plus importants doivent souscrire les polices d'assurance dont ils ont besoin sur les marchés internationaux. Même sur les marchés internationaux, il est devenu

(34) *Hercule Managements c. Ernst & Young*, p. 592-594.

(35) ICCA, *La responsabilité professionnelle : pourquoi une réforme s'impose dès maintenant* (1996), p. 3.

(36) *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, 31 octobre 1996, fascicule 13, p. 13:38.

(37) Association du Barreau canadien, *La responsabilité professionnelle* (1996), p. 6.

tout simplement impossible d'obtenir des assureurs commerciaux le niveau de garantie qu'exigent les énormes réclamations auxquelles nous faisons face. Dans une grande mesure, nous sommes obligés de nous assurer nous-mêmes contre ces risques[...].

[...] aucun des gros cabinets d'experts-comptables au Canada n'a une assurance supérieure à environ 150 millions de dollars américains. De ce montant, la proportion de l'assurance commerciale représente probablement entre 25 et 50 p. 100, selon le cabinet en question et l'année en question. Par conséquent, les cabinets eux-mêmes, par le biais de leur propre compagnie d'assurance captive, devraient assumer des pertes de 75 à 120 millions de dollars.

Ce qui est encore plus grave, c'est que toute perte supérieure à 150 millions de dollars américains devrait être assumée directement et entièrement par le cabinet d'experts-comptables et les associés mêmes, à même les actifs de leur cabinet et leurs actifs personnels.

Pour compliquer les choses encore davantage, cette couverture n'est disponible que pour un nombre limité de réclamations. Habituellement, elle n'est disponible que pour deux, trois ou quatre réclamations dans le monde entier au cours d'une année donnée. Si notre réclamation est la cinquième, c'est tant pis pour nous et nous ne serons absolument pas couverts. Et même là, les coûts de l'assurance commerciale et de l'autoassurance pour les principaux cabinets de vérificateurs sont dix fois plus élevés qu'en 1989 et le coût par associé se situe maintenant à environ 35 000 \$ par année³⁸.

Les assureurs et courtiers d'assurance confirment que les membres de professions libérales en général peuvent encore se procurer une assurance suffisante auprès des sources commerciales, mais pas les six grands cabinets de vérificateurs. Les assureurs hésitent à assurer ceux-là même qui sont le plus souvent la cible de poursuites lorsqu'une société fait faillite ou qu'un investisseur perd de l'argent. La nature de leurs opérations de même que l'importance et la fréquence des réclamations sont telles qu'il est difficile de leur consentir une assurance-responsabilité³⁹.

Le coût et la disponibilité de l'assurance-responsabilité est un autre élément important, selon l'ABC, de la question de la responsabilité solidaire pour les professions. L'existence d'une assurance abordable peut atténuer les conséquences économiques de la responsabilité, mais les praticiens comme les vérificateurs, les avocats du secteur des banques et des valeurs mobilières

(38) *Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce*, 31 octobre 1996, fascicule 13, p. 13:30

(39) *Délibérations*, Réunion concernant la responsabilité solidaire et les professions libérales, 22 novembre 1996, fascicule 24, p. 24B:3-4.

et les obstétriciens et les médecins urgentistes trouvent l'assurance-responsabilité de plus en plus coûteuse et parfois difficile à obtenir⁴⁰. L'ABC note toutefois qu'elle a trouvé peu de données factuelles sur l'effet de cette apparente crise dans l'assurance sur la prestation des services professionnels⁴¹.

Le coût et la disponibilité de l'assurance-responsabilité professionnelle ne constituent pas une question importante pour les ingénieurs. De fait, les frais d'assurance ont tendance à régresser, du moins temporairement, et ils n'excèdent pas les moyens économiques de la profession⁴².

(40) Association du Barreau canadien, *La responsabilité professionnelle* (1996), p. 6.

(41) *Ibid.*, p. 7.

(42) Association des ingénieurs-conseils du Canada, *On Joint and Several Liability for Consulting Engineering Firms* (1996), p. 10.

ÉVOLUTION DE LA QUESTION DANS DIFFÉRENTS PAYS

Le présent chapitre expose l'évolution de la responsabilité solidaire entre codéfendeurs en Australie, au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Irlande, dans l'Union européenne, aux Bermudes et au Canada.

A. Australie

1. Enquête sur le droit de la responsabilité solidaire

En 1994, les procureurs généraux d'Australie et de la Nouvelle-Galles du Sud ont ouvert une enquête sur le droit de la responsabilité solidaire. Le rapport d'enquête a été présenté en deux étapes : le rapport de l'Étape I, publié en juillet 1994, examinait la pertinence et la faisabilité de changer les règles en matière de responsabilité solidaire. Celui de l'Étape II, paru en janvier 1995, renfermait des recommandations sur le droit de la responsabilité solidaire⁴³.

L'augmentation des assurances pour les professions, la crainte que ces assurances ne deviennent de plus en plus difficile à obtenir : tel est l'arrière-plan de cette enquête. D'après le mandat, l'enquête devait examiner la question de la responsabilité professionnelle, mais on a choisi de ne pas examiner les réclamations pour préjudice personnel, l'instauration d'un mécanisme de plafonnement et l'éventail des personnes devant lesquelles la profession pourrait être responsable⁴⁴.

Le rapport recommande que la «responsabilité solidaire soit abolie et remplacée par un régime de responsabilité proportionnelle dans toutes les actions en négligence délictuelle où la réclamation du plaignant concerne des dommages aux biens ou un préjudice purement économique⁴⁵».

Le rapport étudiait quatre formules de responsabilité proportionnelle :

(43) Australie, *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, rapport de l'Étape I, juillet 1994, rapport de l'Étape II, janvier 1995.

(44) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, rapport de l'Étape II (1995), pp. 10-11.

(45) *Ibid.*, p. 34.

- la responsabilité proportionnelle applicable à tous les cas sans égard au fait que le plaignant ait pu être responsable, de quelque manière que ce soit, de la perte;
- la responsabilité proportionnelle lorsque le plaignant est partiellement responsable;
- la responsabilité proportionnelle lorsque le plaignant a commis une faute contributive mais que la part d'un défendeur insolvable est répartie proportionnellement ;
- la responsabilité proportionnelle selon le degré de faute du défendeur.

Le rapport favorisait la première formule et recommandait que la responsabilité solidaire pour des cas de négligence ne causant que des dommages aux biens ou une perte économique soit remplacée par une responsabilité où la faute serait répartie, dans tous les cas, entre les responsables des dommages ou de la perte⁴⁶.

Le rapport signalait qu'il existait un régime de responsabilité proportionnelle complet d'après les lois de Victoria, de l'Australie-Méridionale et du Territoire du Nord en ce qui concerne les actions en malfaçon dans les travaux de construction. Le rapport reconnaissait qu'un régime de responsabilité proportionnelle transférerait le risque d'un défendeur insolvable des autres défendeurs au plaignant; toutefois, il ne considérait pas ce régime comme un système foncièrement inéquitable puisque le plaignant assumait déjà ce risque lorsqu'il n'y avait qu'un seul défendeur⁴⁷. Le rapport faisait aussi valoir que cette forme de responsabilité proportionnelle ne dépendait pas des conclusions ou des hypothèses quant à la cause de la perte subie par le plaignant mais n'exigeait que la répartition de la faute ou du degré de responsabilité à un défendeur contre lequel une action est intentée. Il était ainsi possible d'éviter d'avoir des règles sur la contribution⁴⁸.

Le rapport faisait valoir ce qui suit :

[TRADUCTION]

Une fois que le défendeur est jugé responsable dans une certaine proportion d'une perte en particulier, il peut être sûr que la portée de sa responsabilité n'augmentera pas du seul fait qu'un autre défendeur est insolvable ou ne possède pas assez d'actif pour satisfaire au jugement. La responsabilité solidaire est imposée aux défendeurs bien que chacun d'eux ait agi de façon indépendante des autres en causant la perte subie par le plaignant. Il est difficile d'imaginer qu'un seul des défendeurs devrait porter le fardeau du dédommagement de la perte

(46) *Ibid.*, p. 36.

(47) *Ibid.*, p. 35.

(48) *Ibid.*

*lorsque la raison pour laquelle cette perte a été causée incombe aux activités et aux fautes de tiers qui échappaient au contrôle effectif du défendeur solvable*⁴⁹.

Le rapport présente aussi des recommandations sur la responsabilité qui découle de certaines lois. Il conclut que la responsabilité pour conduite trompeuse en vertu des lois intitulées *Trade Practices Act*, *Fair Trading Act* et *The Corporations Law* devrait être modifiée pour passer de la responsabilité solidaire à une responsabilité proportionnelle. Toutefois, le rapport signale que si le principe d'un dédommagement intégral des réclamations des consommateurs était jugé prépondérant, la responsabilité solidaire pourrait être conservée dans le cas de ces actions⁵⁰.

En juillet 1996, on soumettait à la consultation du public l'avant-projet des mesures pour mettre en application les recommandations de l'enquête. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de positions exprimées officiellement par le gouvernement sur la question, et aucune mesure législative n'a été prise.

2. Le rapport du groupe de travail du conseil ministériel pour les sociétés - Responsabilité professionnelle à l'égard des questions de droit des sociétés

Une étude menée à la demande du conseil ministériel des sociétés (Ministerial Council for Corporations (MINCO)) sur la responsabilité professionnelle à l'égard des questions de droit des sociétés signale la possibilité de permettre aux vérificateurs de limiter leur responsabilité grâce à une constitution en personne morale afin d'éviter d'imposer un plafonnement à la responsabilité professionnelle. Le rapport propose aussi un examen de la règle de la responsabilité solidaire⁵¹.

3. Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Galles du Sud

En 1990, la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Galles du Sud a publié un rapport intitulé *Contribution among Wrongdoers: Interim Report on Solidary Liability*. Ce rapport envisageait de remplacer la responsabilité solidaire par une responsabilité proportionnelle dans toutes les actions en négligence, ainsi que celles qui concernent un préjudice purement économique et des dommages aux biens. La Commission a conclu qu'il fallait conserver le régime de responsabilité solidaire⁵².

(49) *Ibid.*

(50) *Ibid.*, p. 40.

(51) Australie, *Professional Liability in Relation to Corporations Law Matters, Report of the Working Party of the Ministerial Council for Corporations*, juin 1993, p. 44.

(52) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), pp. 71-72.

La Nouvelle-Galles du Sud a cependant introduit un régime de plafonnement de la responsabilité pour les membres de professions libérales et autres groupes professionnels. Le *Professional Standards Act 1994*, entré en vigueur en 1995, établit un plafond minimal de 500 000 \$ (australiens) avec des niveaux plus élevés, selon le cas.

4. Australie-Occidentale - Comité spécial parlementaire de la responsabilité professionnelle

En 1991, en réponse à des initiatives prises en Nouvelle-Galles du Sud pour imposer un plafonnement à la responsabilité des membres de professions libérales ou d'autres associations professionnelles, le parlement de l'Australie-Occidentale a formé un comité spécial de la responsabilité professionnelle (*Select Committee on Professional and Occupational Liability*).

Dans son rapport de janvier 1994, le comité a recommandé un projet de loi sur les normes professionnelles (*Professional Standards Bill*) qui permettrait le plafonnement des responsabilités des organismes professionnels. Le montant du plafonnement serait établi d'après un montant d'actif commercial, selon un multiple de frais raisonnables pour les travaux accomplis et conformément à des arrangements d'assurance⁵³.

Le rapport envisageait aussi la question de la responsabilité solidaire et concluait qu'il fallait y substituer une responsabilité distincte, du moins dans le cas de la responsabilité professionnelle⁵⁴. Pour ce faire, il était nécessaire de modifier la loi de façon à exiger que le tribunal, lorsqu'il accorde des dommages-intérêts, établisse si la responsabilité doit être conjointe, solidaire ou conjointe et solidaire. La responsabilité serait répartie comme le tribunal le juge juste et équitable selon le degré de contribution de chacun à la naissance du dommage et la responsabilité individuelle relative à ces actes. Le tribunal aurait aussi le pouvoir d'ordonner que les auteurs d'un délit civil soient tenus de façon solidaire, jusqu'à concurrence de 10 % du total des dommages-intérêts accordés⁵⁵.

Le projet de loi sur les normes professionnelles (*Professional Standards Bill*), qui donnait suite à ces recommandations, est passé en troisième lecture à l'assemblée législative de l'Australie-Occidentale le 19 juin 1997. Entre autres, le projet de loi devait fixer un plafonnement légal aux dommages-intérêts afférents à la perte financière. Les actions en cas de décès, de préjudice corporel ou de comportements comme l'abus de confiance, la fraude ou la malhonnêteté seraient exclues du régime de plafonnement. Le projet de loi imposerait aussi

(53) Parlement de l'Australie-Occidentale, *Select Committee on Professional and Occupational Liability, Final Report*, janvier 1994, p. 7.

(54) *Ibid.*, p. 8.

(55) *Ibid.*, p. 89.

l'introduction de stratégies de gestion et de réduction du risque pour les membres de professions libérales qui se prévalent des dispositions de plafonnement⁵⁶.

5. Australie-Méridionale, Victoria et Territoire du Nord - Législation de la construction

Les États australiens de l'Australie-Occidentale, de Victoria et du Territoire du Nord ont remplacé la responsabilité solidaire par la responsabilité proportionnelle pour les actions en malfaçon dans les travaux de construction⁵⁷.

L'article 155 du *Northern Territory Building Act 1933* stipule que :

(1) Après avoir fixé le montant des indemnités accordées dans un procès, le tribunal doit répartir le montant total des indemnités entre les personnes jugées solidairement responsables des dommages selon l'étendue de la responsabilité de chacune.

(2) Le tribunal doit fixer le montant des indemnités que doit verser une personne jugée solidairement responsable des dommages à la suite d'un procès⁵⁸.

La responsabilité solidaire continue de s'appliquer lorsqu'un décès ou des lésions corporelles résultent d'un défaut de construction.

B. Royaume-Uni

Face aux préoccupations quant à l'application du principe de la responsabilité solidaire, le ministère du Commerce et de l'Industrie a demandé au *Common Law Team* de la commission du droit, sous la direction du professeur Andrew Burrows, d'entreprendre une étude de faisabilité sur le droit de la responsabilité solidaire. Le but de l'étude était de déterminer s'il y aurait lieu pour la commission du droit d'entreprendre une enquête en bonne et due forme sur cette question.

En février 1996, la *Common Law Team* publiait ses conclusions sous la forme d'un document de consultation intitulé *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability*. Le rapport d'enquête note que, depuis quelques années, les comptables et les défenseurs de l'industrie de la construction contestent le principe de la responsabilité solidaire.

(56) *Debates*, assemblée législative de l'Australie-Occidentale, 18 mars 1997, pp. 435-436.

(57) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), p. 74.

(58) Ces dispositions figurent dans l'étude de Carolyn Brooks, *Limited Liability - A Survey Study of Australia*, Cassels, Brock & Blackwell, 1997, p. 33.

Consacré en grande partie à la responsabilité solidaire, le rapport reconnaît qu'un régime de pleine responsabilité proportionnelle est réalisable, et qu'on pourrait raisonnablement le limiter aux cas de préjudice non personnel. Il arrive cependant à la conclusion qu'il ne faudrait pas remplacer la responsabilité solidaire par un régime unique de responsabilité proportionnelle⁵⁹.

Le rapport examine plusieurs objections à la responsabilité proportionnelle. La première est qu'il serait injuste de faire porter par un plaignant légalement non responsable le risque de l'insolvabilité du défendeur. Le rapport indique qu'il est «trompeur de dire que les défendeurs peuvent être appelés à payer 100 p. 100 des dommages-intérêts même s'ils ne sont responsables que de 1 p. 100 du préjudice, puisque le principe de la responsabilité solidaire veut que **par rapport au plaignant** chaque défendeur soit à 100 p. 100 responsable de toute perte⁶⁰».

Le rapport suggère également que la responsabilité proportionnelle entraîne une situation où le plaignant serait moins susceptible de recevoir les pleins dommages-intérêts en étant la victime de deux préjudices (dont l'un ou l'autre aurait suffi pour causer la perte, par un défendeur solvable dans un cas et par un défendeur insolvable dans l'autre) que s'il avait été la victime d'un seul préjudice par un défendeur solvable⁶¹.

Le rapport a examiné et rejeté trois formes de responsabilité proportionnelle. La première prévoit la répartition de la part d'un défendeur insolvable entre les autres défendeurs et le plaignant lorsque celui-ci a été négligent; la deuxième applique la responsabilité proportionnelle à une personne dont la faute est secondaire par rapport aux autres coupables; et la troisième répartit la part non attribuée d'un défendeur insolvable, mais seulement jusqu'à 50 p. 100 de la part de chaque défendeur⁶².

Même si cela ne faisait pas véritablement partie de son mandat, la *Common Law Team* a envisagé d'autres solutions aux «graves problèmes de responsabilité des défendeurs professionnels⁶³», et notamment l'imposition de régimes d'assurance, le dégagement de responsabilité des professionnels par contrat et le plafonnement de la responsabilité professionnelle par voie législative.

Le rapport conclut qu'«il y aurait lieu de revoir jusqu'à quel point les professionnels et assimilés sont empêchés de limiter leur responsabilité envers leurs clients par contrat, au-delà des restrictions normales du marché⁶⁴» Il ajoute qu'il serait possible de modifier l'art. 310 du

(59) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), p. 16.

(60) *Ibid.*, p. v.

(61) *Ibid.* p. 18.

(62) *Ibid.* p. v.

(63) *Ibid.*, p. 78.

(64) *Ibid.*, p. 46.

Companies Act de 1985 pour permettre aux vérificateurs de limiter leur responsabilité et qu'il faudrait, si tel est le voeu des professions, revoir l'application du *Unfair Contract Terms Act* de 1997 en vue d'éliminer ou de limiter la responsabilité professionnelle à l'égard des pertes économiques⁶⁵.

Depuis la parution du rapport, les associations professionnelles représentant les vérificateurs et l'industrie de la construction, la *Confederation of British Industry* et d'autres ont demandé au ministère du Commerce et de l'Industrie d'examiner à nouveau la responsabilité solidaire, mais cette fois d'une perspective économique plus générale

C. États-Unis

Aux États-Unis, après maints débats et études au cours d'une période de trois ans, tant devant le Sénat que devant la Chambre des représentants, une certaine forme de responsabilité proportionnelle au niveau fédéral a été adoptée, grâce au *Private Securities Litigation Reform Act of 1995*⁶⁶. Dès le départ, la modification du régime de responsabilité solidaire faisait partie intégrante de l'effort de réforme⁶⁷.

La loi conservait la responsabilité solidaire pour les défendeurs qui violaient délibérément les lois sur les valeurs mobilières et pour les réclamations formulées par des petits investisseurs. Le petit investisseur est défini comme un plaignant dont l'actif net est de 200 000 \$ ou moins et dont la part des dommages-intérêts accordés par le tribunal équivaut au moins à 10 % de son actif net⁶⁸. Pour les actions différentes de celles qui sont décrites ci-dessus, la responsabilité proportionnelle remplace la responsabilité solidaire. En cas d'insolvabilité du défendeur et si le plaignant ne peut pas percevoir la part du défendeur, toutefois, chacun des autres défendeurs est tenu responsable en plus de la part non perçue, à condition que cette responsabilité se limite à 50 % de la part proportionnelle de l'autre défendeur. La loi prévoit aussi un droit de contribution qui permet à quiconque est tenu de contribuer davantage que sa part proportionnelle, d'intenter une action contre les autres personnes qui partagent la responsabilité⁶⁹.

(65) *Ibid.*

(66) Pub. L. No. 104-67, 109 Stat. (1995). La loi a été adoptée le 22 décembre 1995, le Congrès ayant passé outre au veto présidentiel.

(67) Langevoort, «The Reform of Joint and Several Liability Under the Private Securities Litigation Reform Act of 1995: Proportionate Liability, Contribution Rights and Settlement Efforts», *The Business Lawyer*, vol. 51, août 1996, n° 4, pp. 1157-1175, à la p. 1157.

(68) Par exemple, un investisseur qui vaudrait 150 000 \$ devrait perdre 15 000 \$ dans la transaction en cause pour être considéré comme un petit investisseur.

(69) Langevoort, «The Reform of Joint and Several Liability Under the Private Securities Litigation Reform Act of 1995: Proportionate Liability, Contribution Rights and Settlement Efforts» (1996), p. 1172.

La vaste majorité des États américains ont modifié la règle de la responsabilité solidaire en faveur d'une certaine forme de responsabilité proportionnelle. Bien que certains États aient aboli complètement la responsabilité solidaire, la plupart d'entre eux ont plutôt choisi de la modifier⁷⁰. Dans de nombreux cas, l'adoption de régimes de responsabilité proportionnelle au niveau de l'État a eu lieu en même temps qu'était abolie la règle de common law selon laquelle la négligence de la part d'un plaignant constituait un empêchement pour celui-ci d'obtenir des dommages-intérêts. Toutefois, une bonne partie de l'élan de réforme du régime de responsabilité solidaire provenait d'une crise de l'assurance appréhendée. Les municipalités en particulier, souvent visées comme étant des défendeurs nantis, et pour des fautes relativement mineures, ont soutenu que le régime de la responsabilité solidaire était à l'origine des hausses de taxes et de la diminution des services⁷¹.

Aux États-Unis, la réforme du droit en matière de délits civils à l'échelon de l'État se divise en trois grandes catégories :

- la responsabilité proportionnelle dans laquelle le plaignant partage la responsabilité (négligence contributive);
- la responsabilité proportionnelle dans laquelle le défendeur est l'auteur indirect d'un méfait, c'est-à-dire un défendeur dont la responsabilité est limitée et secondaire par rapport à celle des autres défendeurs;
- la responsabilité proportionnelle prévoyant une réaffectation de la part non récupérée des dommages-intérêts octroyés à l'encontre d'un défendeur insolvable⁷².

Certains États ont adopté un régime de responsabilité proportionnelle complet dans tous les cas. D'autres appliquent la pleine responsabilité proportionnelle en excluant les cas de délit intentionnel ou de responsabilité stricte. Dans d'autres, par exemple, on a conservé le régime de responsabilité solidaire pour les délits en matière d'accidents automobiles et aériens, pour les affaires de responsabilité de produits, de pollution environnementale et, dans certains cas, de blessures collectives⁷³.

(70) Dès décembre 1996, le Vermont, l'Utah, le Wyoming et l'Illinois avaient totalement aboli la responsabilité solidaire. Les tribunaux de l'Alabama, de l'Indiana, du Kansas et de l'Oklahoma n'appliquent pas la doctrine. The American Tort Reform Association, *Tort Reform Record*, 31 décembre 1996.

(71) John Scott Hickman, «Efficiency, Fairness and Common Sense: The Case for One Action as to Percentage of Fault in Comparative Negligence Jurisdictions that Have Abolished or Modified Joint and Several Liability», *Vanderbilt Law Review*, vol. 48, n° 3, avril 1995, pp. 739-769, à la p. 747.

(72) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), p. 24.

(73) Robert Mednick et Jeffrey J. Peck, «Proportionality: A Much-Needed Solution to the Accountants' Legal Liability Crisis», *Valparaiso University Law Review*, vol. 28, 1994, pp. 867-918, à la p. 876.

Plusieurs États ont institué un régime de responsabilité proportionnelle si la faute du défendeur est inférieure à un certain pourcentage. D'autres appliquent la responsabilité proportionnelle si le plaignant fait preuve de négligence contributive ou si la faute commise par le plaignant excède un certain degré⁷⁴.

D'autres États encore appliquent le régime de responsabilité proportionnelle lorsque les dommages-intérêts sont d'une certaine catégorie. Par exemple, certains font une distinction entre le préjudice pécuniaire et non pécuniaire (dommages-intérêts pour souffrances et douleurs et troubles émotifs). Certains États appliquent la responsabilité proportionnelle aux préjudices non pécuniaires, mais imposent une responsabilité solidaire aux types de préjudices pécuniaires. D'autres ont institué un régime de responsabilité proportionnelle pour les préjudices pécuniaires⁷⁵.

Dans certains États, la responsabilité solidaire a été abolie dans le cas de défendeurs nantis. La plupart du temps, la responsabilité proportionnelle a été introduite pour les municipalités et certaines professions libérales.

D. Irlande

En Irlande, la responsabilité proportionnelle s'applique si le défendeur est coupable de négligence contributive, mais la responsabilité solidaire intervient lorsqu'aucune faute ne peut être imputée au plaignant⁷⁶. Dans la version irlandaise de la responsabilité proportionnelle, la part de la perte totale attribuable à un défendeur insolvable ou indisponible est répartie au prorata entre les autres défendeurs solvables et le plaignant⁷⁷.

E. Union européenne

Certains pays membres de l'Union européenne appliquent la responsabilité solidaire tandis que d'autres appliquent la responsabilité proportionnelle pour ce qui concerne la responsabilité légale des vérificateurs⁷⁸.

(74) *Ibid.*, p. 878.

(75) *Ibid.*, p. 879.

(76) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), p. 76.

(77) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, rapport de l'Étape II (1995), p. 27.

(78) Commission européenne, *Rapport final d'étude sur le rôle, statut et responsabilité du contrôleur légal des comptes dans l'Union européenne*, 1996, p. 96. Cette étude indique que cinq pays sont dotés d'un système de responsabilité solidaire dans lequel les vérificateurs et leurs clients sont exposés à une responsabilité civile en cas d'action d'un tiers. Il s'agit, entre autres, du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Des pays comme la France, la Suède et la Norvège, par exemple, sont présentés comme ayant des régimes de responsabilité proportionnelle.

En 1994, la directive générale XV de la Commission européenne a commandé une étude sur le rôle, statut et responsabilité du contrôleur légal des comptes dans l'Union européenne. L'étude portait sur trois facteurs qui ont une incidence sur la qualité de la vérification : l'indépendance du vérificateur, la compétence du vérificateur et le contenu de la vérification, ainsi que la responsabilité du vérificateur.

En ce qui concerne la question de la responsabilité du vérificateur, le rapport découlant de l'étude note qu'il était nécessaire de maintenir une incitation suffisante pour les vérificateurs à offrir des services de grande qualité, tout en évitant de faire de la vérification une activité qui ne soit plus économique du fait du risque excessif de procès⁷⁹.

Le rapport poursuit en recommandant que le régime de responsabilité civile des vérificateurs dans l'Union européenne évolue vers un régime doté des caractéristiques suivantes :

- la possibilité de litiges de tiers;
- une responsabilité proportionnelle au degré de responsabilité du vérificateur;
- aucun plafonnement à la responsabilité prédéterminée par la loi;
- la liberté pour les vérificateurs d'accepter un plafonnement contractuel avec les clients;
- l'assurance d'indemnité professionnelle obligatoire;
- la possibilité pour les cabinets de vérificateurs de se donner la structure commerciale de leur choix⁸⁰.

F. Bermudes

Les Bermudes ont modifié leur législation du droit des sociétés pour adopter le régime de responsabilité proportionnelle dans le cas des vérificateurs et des dirigeants d'entreprises lorsque ces derniers se voient imputer des dommages-intérêts dans l'exercice de leurs fonctions prévues par la loi. Toutefois, la responsabilité solidaire continue à s'appliquer en cas de fraude ou de malhonnêteté.

La loi prévoit que la responsabilité d'un vérificateur ou d'un dirigeant soit établie de la manière suivante :

(79) *Ibid.*, p. XII.

(80) *Ibid.*

[TRADUCTION]

(3) a) La Cour établit le pourcentage de responsabilité du demandeur, de chacun des défendeurs et de chaque personne qui, selon les allégations des parties, aurait causé la perte du demandeur ou y aurait contribué. Dans l'attribution du pourcentage de responsabilité, la Cour doit tenir compte, tant de la nature du comportement de chaque personne que de la nature et de la portée du lien de causalité entre le comportement et la perte pour laquelle le demandeur réclame des dommages-intérêts;

b) la responsabilité du vérificateur ou du dirigeant, selon le cas, doit être équivalente à la perte totale subie par le demandeur multipliée par le pourcentage de responsabilité du vérificateur ou du dirigeant, selon le cas, comme il est fixé conformément à l'alinéa a) ci-dessus.

(4) Aucun vérificateur ni dirigeant dont la responsabilité est établie conformément au paragraphe (3) ne saurait être déclaré responsable à l'égard de tout jugement rendu à l'encontre d'un tiers à l'action.

(5) Sauf entente écrite entre les parties, si la responsabilité d'un vérificateur ou d'un dirigeant a été fixée conformément au paragraphe (3), aucune autre personne n'est en droit de réclamer des dommages-intérêts auprès du vérificateur ou du dirigeant pour toute partie de jugement rendu à l'encontre de cette personne à l'égard de l'action⁸¹.

G. Canada

Au Canada, les lois provinciales prévoient un régime de responsabilité solidaire lorsque deux ou plusieurs personnes sont responsables du même préjudice. Toutefois, conformément au *Negligence Act* de la Colombie-Britannique⁸², la responsabilité d'un défendeur est proportionnelle si le plaignant a commis une négligence contributive, et solidaire dans le cas contraire.

1. Colombie-Britannique

En 1986, la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique a étudié la législation provinciale en matière de responsabilité partagée, puis recommandé que la négligence contributive du plaignant ne dégage pas de leur responsabilité les personnes qui auraient

(81) Bermudes, Companies Amendments Act, 1996, article 8 (nouvel article 98B de la loi de principe).

(82) R.S.B.C. 1979, ch. 298, art. 1, alinéa 2c).

autrement été tenues solidairement responsables de la perte ou du dommage. En outre, la Commission a recommandé que, dans les cas où la responsabilité est solidaire et où il n'est pas vraiment possible pour le plaignant de se faire payer les dommages adjugés, le tribunal répartisse la partie des dommages dus aux autres parties, selon leur degré de responsabilité⁸³.

Les recommandations de la Commission n'ont pas été mises en oeuvre.

2. Alberta

En avril 1979, l'Institute of Law Research and Reform de l'université de l'Alberta a publié un rapport intitulé *Contributory Negligence and Concurrent Wrongdoers*. Ce rapport posait la question de savoir si le régime de responsabilité partagée entre plusieurs fautifs devait continuer d'être solidaire ou s'il devait y avoir une répartition entre plusieurs défendeurs, selon leur degré de responsabilité respectif.

Le rapport reconnaît la force des arguments en faveur de la responsabilité proportionnelle mais conclut qu'il faut accorder une importance primordiale au principe selon lequel le plaignant qui n'était pas coupable de négligence devrait, dans la mesure du possible, obtenir le paiement de la totalité des dommages⁸⁴.

Le rapport a noté que les arguments en faveur de la responsabilité proportionnelle sont plus importants en cas de faute du plaignant. Toutefois, d'après le rapport, il n'existe pas de pressions importantes en faveur de changements à la règle de la responsabilité solidaire, et le plaignant qui a commis une négligence contributive ne devrait qu'être privé de la part des dommages imputable à ses propres actes. Il a été avancé qu'il pourrait y avoir une certaine confusion du fait de l'existence d'un régime de règles qui s'applique au plaignant non coupable de négligence, parallèlement à un autre pour le plaignant coupable de négligence⁸⁵.

Après avoir tenu compte de ces facteurs, l'Institute a recommandé que la responsabilité des coauteurs de délits, soit envers un plaignant qui n'est pas coupable de négligence, soit envers un plaignant coupable de négligence contributive, devrait demeurer solidaire⁸⁶.

(83) Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique, *Report on Shared Liability*, août 1986, p. 22.

(84) Université de l'Alberta, Institute of Law Research and Reform, *Contributory Negligence and Concurrent Wrongdoers*, avril 1979, p. 31.

(85) *Ibid.*, p. 33.

(86) *Ibid.*

3. Ontario

a. Rapport de la Commission de réforme du droit de l'Ontario

La Commission de réforme du droit de l'Ontario a examiné la question de la responsabilité solidaire en 1988. Dans son rapport intitulé *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence*, la Commission a envisagé la réforme éventuelle des règles applicables.

Dans la préparation de son rapport, elle a examiné les lois des différents États américains sur la responsabilité solidaire et a commandé un document de recherche auprès de l'un des grands spécialistes américains dans le domaine. Selon la Commission, le débat porte essentiellement sur les arguments d'équité, les changements importants du marché de l'assurance-responsabilité et l'effet dissuasif sur des activités de nature à causer éventuellement un préjudice à autrui⁸⁷.

La Commission rappelle que le principe de la responsabilité solidaire aide à assurer l'objectif du dédommagement intégral de la personne lésée pour les pertes attribuables à la faute d'autrui, objectif que la Commission estime fondamentalement juste⁸⁸. Elle n'était pas persuadée qu'il existait des arguments économiques suffisamment forts à l'appui de l'abolition ou de la modification de la règle de la responsabilité solidaire, ni non plus qu'il existe une preuve empirique persuasive selon laquelle la responsabilité solidaire contribue de façon importante à l'augmentation des coûts et à la diminution de l'offre d'assurance-responsabilité. La Commission estime aussi que tout manque d'équité envers un défendeur à cause de la responsabilité solidaire était compensé par le manque d'équité envers le plaignant innocent qui, dans un régime de responsabilité proportionnelle, se verrait sous-dédommagé si le défendeur est insolvable ou s'il est, par ailleurs, indisponible pour satisfaire un jugement⁸⁹.

La Commission a reconnu le bien-fondé de l'argument selon lequel la responsabilité du défendeur devrait être proportionnelle dans les cas où le plaignant est coupable de négligence contributive. Toutefois, à la fin, elle a recommandé de ne pas modifier le régime de la responsabilité des coauteurs de délits, même si le plaignant est coupable de négligence contributive⁹⁰.

(87) Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence*, 1988, pp. 31-39.

(88) *Ibid.*, p. 46.

(89) *Ibid.*, pp. 46-47.

(90) *Ibid.*, p. 48.

Le rapport a ensuite examiné comment le risque d'insolvabilité ou d'indisponibilité d'un coauteur de délit devait être réparti entre les autres coauteurs de délits. Elle a recommandé que la responsabilité d'un coauteur de délit qui n'est pas en mesure d'assumer sa part de responsabilité devait être répartie entre les coauteurs de délits proportionnellement à leur degré respectif de responsabilité, sans libérer le fautif en défaut de sa part de responsabilité⁹¹.

b. Le rapport Wolff

En 1994, le professeur Roger Wolff a rédigé un rapport à la demande du gouvernement de l'Ontario en vue de réformer la *Loi sur la comptabilité publique* de la province. Il y est recommandé que le gouvernement de l'Ontario étudie le principe de la responsabilité solidaire afin d'y substituer un régime de responsabilité proportionnelle pour les poursuites à l'encontre des comptables publics⁹².

c. Rapport de la Bourse de Toronto – Régie des sociétés

En décembre 1994, le comité de la Bourse de Toronto chargé de la régie des sociétés a publié son rapport *Where were the Directors? - Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*. Il a fait état de préoccupations grandissantes quant à la responsabilité des conseillers externes des sociétés, comme les comptables publics, et face à l'incidence croissante des procès et des réclamations contre ces conseillers. Le comité a proposé que soit éventuellement fixées des limites appropriées à cette responsabilité⁹³.

d. Commission des valeurs mobilières de l'Ontario - Groupe de travail sur le financement des petites entreprises

En octobre 1996, le rapport final du groupe de travail de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario sur le financement des petites entreprises a étudié la question de la responsabilité des vérificateurs en relation avec les documents d'offre préparés selon la Formule de prospectus des petites entreprises. Il a recommandé que les vérificateurs ne soient responsables que de leur part proportionnelle des dommages-intérêts accordés à un plaignant dans une action légale au civil en cas de fausse déclaration dans un document d'offre préparé selon la formule en question⁹⁴. Il a aussi recommandé que la responsabilité solidaire soit

(91) *Ibid.*

(92) Roger N. Wolff, *Regulation of Public Accounting in Ontario*, octobre 1994.

(93) Bourse de Toronto, Committee on Corporate Governance in Canada, *Where were the Directors? - Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*, décembre 1994, p. 45.

(94) Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, Groupe de travail sur le financement des petites entreprises, *Rapport final*, octobre 1996, p. 83.

maintenue pour les défendeurs qui font intentionnellement une déclaration erronée ou retardent la communication de renseignements.

e. Bourse de Toronto - Rapport sur la communication des renseignements par les sociétés

Dans son rapport de mars 1997 intitulé *Responsible Corporate Disclosure*, le comité de la Bourse de Toronto sur la communication des renseignements par les sociétés a conclu, entre autres, que sous réserve de limites raisonnables, une responsabilité civile devait être attribuée aux émetteurs et à d'autres pour l'information communiquée aux investisseurs dans les marchés secondaires⁹⁵.

Le comité a recommandé que les experts soient responsables des informations trompeuses que renferment les rapports, avis ou déclarations qui leur sont attribués, mais que chaque plaignant ne soit responsable que de sa part proportionnelle des dommages-intérêts accordés au plaignant, sauf si le plaignant a établi que le défendeur avait intentionnellement diffusé de l'information trompeuse ou retardé la communication de l'information. Dans ces cas, la responsabilité serait solidaire⁹⁶.

Le comité a aussi recommandé qu'il y ait un plafond à la responsabilité des émetteurs, administrateurs, dirigeants et experts⁹⁷.

(95) Bourse de Toronto, Committee on Corporate Disclosure, Rapport final, *Responsible Corporate Disclosure*, mars 1997, p.vii.

(96) *Ibid.*, p. 50.

(97) *Ibid.*, pp. 59-60.

LES DIFFÉRENTES APPROCHES

Il existe plusieurs approches face aux questions de responsabilité soulevées par la profession comptable et par d'autres professions, telles que la modification du régime de responsabilité solidaire par la mise en oeuvre d'un régime de responsabilité proportionnelle complet ou une certaine forme modifiée de responsabilité proportionnelle, la limitation de la responsabilité par contrat, le plafonnement de la responsabilité professionnelle, une assurance obligatoire pour les administrateurs et dirigeants de sociétés, la limitation de la portée de la responsabilité professionnelle, la réduction des délais pour intenter des actions en justice, la limitation de la durée de vie effective des informations financières. Le présent chapitre porte sur ces méthodes ainsi que sur le régime de responsabilité solidaire. Il énonce les arguments pour et contre et les avantages et inconvénients de chacune des approches.

À noter que les approches dont il est question ici ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives et qu'on pourrait en adopter une seule, ou plusieurs, pour répondre aux préoccupations des professions libérales en la matière.

A. Le régime de responsabilité proportionnelle complet : le pour et le contre

L'approche retenue par l'ICCA consiste à remplacer le régime actuel de responsabilité solidaire par un régime de responsabilité proportionnelle pour tous les défendeurs dans les actions en réparation de préjudice financier imputable à la diffusion d'informations financières incomplètes.

En vertu du principe de la responsabilité proportionnelle, chaque codéfendeur n'est responsable que pour la participation réelle à la faute commise. Alors que selon le principe de la responsabilité solidaire, chaque codéfendeur déclaré responsable est la cause effective du préjudice total subi par le plaignant, la responsabilité proportionnelle répartit la cause effective selon le degré de responsabilité de chaque défendeur considéré comme responsable. De sorte que dans un procès, chaque défendeur ne sera tenu de payer qu'en fonction de sa responsabilité, comme l'établit le tribunal⁹⁸.

(98) Rapport provisoire (1996), p. 15.

L'exemple suivant montre comment opère le régime de responsabilité proportionnelle complet. Le plaignant se voit accorder 100 000 \$ de dommages-intérêts, et il y a trois défendeurs dont la responsabilité est déterminée comme suit : 40 p. 100 au défendeur n° 1, 35 p. 100 au défendeur n° 2, 25 p. 100 au défendeur n° 3. Les défendeurs n° 2 et 3 sont insolvable. Le plaignant récupérera 40 000 \$, soit la part des dommages du défendeur n° 1. Le défendeur n° 1 ne sera pas tenu de payer la part non récupérée des défendeurs n° 2 et 3.

La différence essentielle entre la responsabilité solidaire et la responsabilité proportionnelle est que la première fait supporter le risque d'un codéfendeur insolvable ou absent par les autres codéfendeurs, alors que la seconde transfère le risque au plaignant. C'est ainsi que le débat se résume à déterminer qui supportera le fardeau du défendeur insolvable ou absent, le plaignant ou les autres codéfendeurs.⁹⁹.

Il existe un certain nombre d'arguments pour et contre le régime de responsabilité proportionnelle complet. Pour la plupart, ces arguments concernent l'équité, l'effet de la disponibilité et du coût de l'assurance-responsabilité, les coûts et l'incertitude liés au litige et la question de la dissuasion. Il sera question de ces aspects et d'autres ci-après.

a. Équité

L'argument central à l'encontre du régime de responsabilité proportionnelle complet veut que le régime actuel de responsabilité solidaire soit, en général, assez équitable. Si deux ou plusieurs personnes sont la cause d'un préjudice financier ou d'une perte financière subi par une autre, elles doivent être tenues responsables des conséquences. Le fait que les actes d'un autre fautif contribuent au même préjudice ne devrait pas mettre en péril le droit d'un plaignant d'être intégralement dédommagé : il serait inéquitable pour le plaignant de faire porter sur lui le risque de l'incapacité du défendeur de payer les dommages-intérêts. Ce risque devrait être assumé par le ou les défendeurs qui ont causé la perte financière ou le préjudice financier au plaignant¹⁰⁰.

La responsabilité solidaire est établie sur le principe bien connu de la causalité. Pour être tenu solidairement responsable, chaque défendeur doit être la cause réelle de la totalité de la perte subie par le plaignant¹⁰¹. La responsabilité solidaire, comme il a été signalé précédemment, n'augmente pas la responsabilité du défendeur; en ce qui concerne le plaignant, chacun des défendeurs est responsable à 100 p. 100.

L'argument principal en faveur de la responsabilité proportionnelle est aussi fondé sur l'équité – l'équité envers les défendeurs. On soutient qu'il est injuste qu'un défendeur dont le

(99) *Ibid.*

(100) *Campion, Evidence Proportionate Liability – Auditors*, pp. 50-51.

(101) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), pp. 16-17.

degré de responsabilité est mineur par rapport à celui des autres défendeurs soit tenu d'indemniser intégralement le plaignant en cas d'insolvabilité des autres défendeurs. En théorie, le défendeur qui est le moins à blâmer pourrait se faire dédommager par les défendeurs qui sont les plus à blâmer. Dans la pratique, toutefois, en particulier lorsqu'il s'agit de professions libérales assurées, le premier défendeur doit payer la part du lion de la responsabilité lorsque les autres défendeurs sont insolvable ou ont disparu.

D'après un rapport australien, *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability* :

[TRADUCTION]

[...] l'équité et la justice d'une règle de droit doivent être réévaluées lorsqu'elles ont pour effet d'imposer une responsabilité intégrale à un défendeur qui n'a peut-être commis qu'une faute marginale, et accorder une compensation intégrale au plaignant qui peut trouver quelqu'un à blâmer pour le préjudice¹⁰².

Les défendeurs nantis

Les partisans de la responsabilité proportionnelle soutiennent que la responsabilité solidaire encourage les plaignants à cibler de façon inéquitable les défendeurs que l'on sait assurés ou solvables ou qui sont perçus comme l'étant. D'après l'ICCA, parce que l'on sait que les vérificateurs ont, en général, des assurances, les plaignants ont tendance à orienter leurs poursuites contre eux. Il en va de même pour les avocats et autres membres de professions libérales. Les comptables estiment injuste d'imposer une responsabilité pour la totalité des pertes subies du fait des actions fautives et inéquitables d'une autre personne et de faire des défendeurs nantis comme les vérificateurs, les assureurs de l'insolvabilité de leur codéfendeurs¹⁰³.

Les plaignants décident quand, où et qui poursuivre. Certains estiment que les plaignants poursuivront les personnes les plus à même, d'après eux, de leur payer des dommages-intérêts.

[TRADUCTION]

Certains membres de professions libérales se voient imposer une part proportionnellement inacceptable et injuste des dommages parce qu'ils sont connus comme étant nantis. Les conseillers professionnels qui ont une assurance complète ou substantielle deviennent des défendeurs rêvés; les plaignants peuvent être sûrs que tout jugement accordant des dommages-intérêts à leur encontre sera exécuté. De la même manière, ces praticiens ne peuvent pas être si sûrs que ceux qui partagent la responsabilité avec eux pourront payer leur part de la responsabilité totale¹⁰⁴.

(102) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, rapport de l'Étape II (1995), p. 33.

(103) *Campion, Evidence Proportionate Liability - Auditors*, p. 53.

(104) Royaume-Uni, *The Law Society, Joint and Several Liability* (1996), pp. 2-3.

Il a aussi été dit que la probabilité d'être forcé de verser la totalité des dommages-intérêts incite les défendeurs nantis, comme les vérificateurs et d'autres professionnels, à chercher à tout prix à éviter des procès longs et coûteux en acceptant de verser un montant qui peut être excessif.

Plaignants avertis et plaignants non avertis

Il a été suggéré que le niveau de connaissance du plaignant soit pris en considération dans l'examen de la question de l'équité. L'ICCA, par exemple, affirme que dans la plupart des cas de responsabilité des vérificateurs, les plaignants sont des gens d'affaires avertis ou des organismes conscients des risques liés à des investissements importants. La notion d'équité et de restitution intégrale, d'après l'ICCA, devrait s'appliquer aux actions en dommages-intérêts en cas de dommages corporels découlant de la conduite négligente, mais elle est moins pertinente pour les pertes financières causées par des déclarations erronées faites avec négligence lorsque des plaignants avertis sont conscients des risques inhérents liés à des décisions commerciales et financières. Pour les plaignants commerçants avertis, la possibilité d'une négligence professionnelle devrait constituer un facteur commercial supplémentaire dont ils devraient tenir compte lorsqu'ils décident d'investir. Toutefois, le petit investisseur non averti ne sera pas nécessairement conscient des risques. Par conséquent, certains affirment qu'il est juste et approprié, dans un régime de responsabilité proportionnelle modifié, de faire une distinction entre les investisseurs avertis et les petits investisseurs.

Il a également été soutenu qu'un régime de responsabilité proportionnelle est approprié pour certains types de transactions commerciales. Par exemple, la responsabilité proportionnelle interviendrait si le plaignant :

- achète des services en tant qu'acheteur commercial et non pas à titre individuel ou personnel;
- s'il a choisi ses propres conseillers professionnels;
- et s'il peut évaluer les ressources financières de ses conseillers¹⁰⁵.

Les partisans de cette variante soutiennent que, dans ces circonstances, le reste de l'argument consiste à reconnaître que le plaignant commerçant devrait normalement accepter le risque de l'insolvabilité d'un de ses conseillers et que la responsabilité proportionnelle devrait s'appliquer comme une responsabilité entre des codéfendeurs conjointement responsables¹⁰⁶.

En outre :

(105) Michael Brown, *Liabilities of Professionals in the U.K.*, résumé des commentaires faits par Michael Brown devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 22 novembre 1996, p. 6.

(106) *Ibid.*

TRADUCTION]

C'est le plaignant qui a déterminé le groupe de personnes avec lequel se feront les opérations ou les arrangements commerciaux. Les défendeurs n'auront souvent pas choisi le groupe de défendeurs dans la mesure où c'est le plaignant qui aura choisi le groupe de personnes avec lequel ils traiteront. Par conséquent, il est quelque peu surprenant de voir les tenants du régime de la responsabilité solidaire soutenir que les codéfendeurs devraient assumer entièrement le risque de l'insolvabilité d'un autre codéfendeur ou l'incapacité de récupérer des dommages-intérêts auprès d'un défendeur pour d'autres raisons. Il est difficile de déterminer pourquoi le défaut du plaignant d'évaluer la capacité d'obtenir des dommages-intérêts auprès de défendeurs potentiels devrait être imposé au membre d'une profession libérale qui est tenu d'avoir une assurance et aussi de pratiquer dans une société en nom collectif¹⁰⁷.

On peut soutenir, par ailleurs, que le niveau de connaissance de l'investisseur n'est pas pertinent en ce qui concerne la question de l'équité. Quel que soit le montant investi, l'expérience commerciale de la personne ou le type de transaction, la personne est en droit de présumer que les rapports et avis des vérificateurs et autres spécialistes ne sont pas préparés avec négligence et de se voir dédommager intégralement si elle subit des pertes financières.

Dédommagement

Le droit de la responsabilité civile délictuelle vise essentiellement à restituer à un plaignant le montant de sa perte. Les tenants du régime de responsabilité solidaire soutiennent que le droit du plaignant de se voir verser des dommages-intérêts pour sa perte prévaut sur le droit du défendeur. La responsabilité proportionnelle, dit-on, porterait atteinte à ce droit. Dans un régime de responsabilité proportionnelle, le plaignant qui réclame des dommages-intérêts à plusieurs défendeurs sera moins susceptible de recevoir les pleins dommages-intérêts en étant la victime de deux préjudices dont l'un ou l'autre aurait suffi pour causer la perte, par un défendeur solvable dans un cas et par un défendeur insolvable dans l'autre, que s'il avait été la victime d'un seul préjudice par un défendeur solvable¹⁰⁸.

Par ailleurs, les tenants de la responsabilité proportionnelle font valoir que le plaignant dont la perte a été causée par un défendeur assume la totalité du risque de l'insolvabilité du défendeur. Comme la loi ne prévoit pas de dédommagement pour un plaignant dans ce cas-là, il n'est donc pas logique de le faire tout simplement du fait que plusieurs défendeurs ont contribué à la perte du plaignant. Si le plaignant doit assumer le risque de perte dans une situation, il est juste qu'il continue à le faire lorsqu'il y a plusieurs défendeurs.

(107) Alison Manzer, *Joint and Several Liability - A Legal Overview From a Personal Viewpoint*, communication faite à la conférence annuelle de l'Association du Barreau canadien, août 1997, p. 21.

(108) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), p.18.

b. Coûts et certitude

On a pu dire que la responsabilité proportionnelle pouvait augmenter le coût des procès parce qu'elle crée plus d'incertitude pour les parties qui cherchent à en arriver à un règlement. Les parties n'auraient pas seulement à établir le degré de probabilité de la responsabilité imposée et la portée des dommages-intérêts, mais aussi le degré de responsabilité à attribuer à chacun des défendeurs¹⁰⁹.

Le *Special Committee on Joint and Several Liability* de la U.K. Law Society a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

Il y a aussi une raison pratique importante pour le maintien du régime de responsabilité solidaire. Si chaque fois qu'il y avait potentiellement plusieurs défendeurs le plaignant était tenu de poursuivre tous les défendeurs pour récupérer les pleins dommages-intérêts, le résultat serait, dans certains cas, une participation accrue du plaignant au procès et à la négociation des réclamations. Parce qu'il interviendrait dans des complications qui ne sont pas, à l'heure actuelle, de son ressort, le coût de ces aspects des procès augmenterait. Il est clair que le besoin de régler les parts de contribution peut, à l'heure actuelle, imposer la tenue d'un procès à plusieurs parties. Toutefois, le changement aurait pour effet d'augmenter inévitablement le nombre des parties qui doivent contester des actions complexes parce que le plaignant serait impliqué dans des aspects du procès dont il n'a pas à tenir compte à l'heure actuelle¹¹⁰.

Par ailleurs, il a été dit que le régime de responsabilité solidaire augmentait le coût global des procès du fait de la tenue de deux séries d'instances : une pour déterminer la responsabilité de la perte et l'autre pour établir la contribution respective de chaque codéfendeur. Avec la responsabilité proportionnelle, les deux questions seraient réglées dans un seul procès, d'où une économie potentielle de temps et d'argent¹¹¹.

c. Règlement des réclamations

Le professeur Andrew Burrows, chef de la Common Law Team qui a produit le rapport intitulé *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* pour le ministère britannique du Commerce et de l'Industrie, a signalé combien la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Galles du Sud s'était inquiétée de l'effet éventuel de l'introduction de la responsabilité proportionnelle sur le règlement des réclamations. La Commission a énoncé ce qui suit :

(109) *Campion, Evidence Proportionate Liability - Auditors*, p. 52.

(110) Royaume-Uni, *The Law Society, Joint and Several Liability* (1996), pp. 4-5.

(111) *Campion, Evidence Proportionate Liability - Auditors*, p. 53.

[TRADUCTION]

À l'heure actuelle, les questions en litige entre un plaignant et un défendeur sont limitées à l'aspect de la responsabilité de ce défendeur qui sera souvent clairement établie et à l'évaluation de la perte intégrale du plaignant. Pour compléter, il y aurait en plus la question de la complicité éventuelle des autres fautifs et l'affectation de la part de responsabilité proportionnelle, ce qui introduit encore plus d'incertitude dans les procès et pourrait très bien empêcher des règlements, d'où un encombrement des tribunaux¹¹².

On peut soutenir par ailleurs que la responsabilité proportionnelle permettrait de remédier à des cas où certains défendeurs qui sont connus comme étant nantis pourraient être contraints de régler dans des actions non fondées, ou s'ils sont marginalement responsables, parce qu'ils devraient autrement supporter le fardeau du paiement de la totalité des dommages si les autres défendeurs n'étaient pas assurés ou étaient insolvables. Sachant que la responsabilité pourrait être limitée, les défendeurs nantis pourraient alors être moins susceptibles de conclure de tels règlements. L'avantage de réduire les règlements excessifs pourrait largement compenser l'inconvénient d'une augmentation potentielle du nombre de procès.

d. Assurance

Les vérificateurs estiment que la responsabilité solidaire est la principale cause de leurs difficultés à obtenir une assurance suffisante à des taux abordables. La nature de l'activité du vérificateur, ainsi que la fréquence et l'importance des réclamations, rendent leur responsabilité difficile à assurer.

Le fait que les plaignants choisissent les défendeurs dans une poursuite et voient les professions libérales assurées comme des défendeurs rêvés a conduit à la situation suivante :

[TRADUCTION]

[...] les conseillers professionnels et leurs assureurs portent le poids des jugements dans les cas où les membres de professions libérales sont responsables envers autrui. (...) Dans le marché de l'indemnité professionnelle où certaines professions ont subi des pertes importantes, il en est résulté tant une perte de capacité qu'une augmentation substantielle du coût de l'assurance en particulier pour les comptables¹¹³.

(112) Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Galles du Sud LRC 65; *Contribution among Wrongdoers: Interim Report on Solidary Liability* (1990), par. 42, cité dans Andrew Burrows, *In Defence of Joint and Several Liability*, 4 novembre 1996, pp. 6-7.

(113) Royaume-Uni, The Law Society, *Joint and Several Liability* (1996), p. 3.

La responsabilité proportionnelle, dit-on, devrait réduire le nombre de réclamations en dommages-intérêts à l'encontre d'un défendeur en particulier et faire des défendeurs nantis des cibles moins intéressantes.

Toutefois, l'incidence de la responsabilité proportionnelle sur la taille des réclamations est encore certaine. Les sommes accordées à titre de dommages-intérêts pourraient toujours être très importantes. Il n'est pas clair non plus que les plaignants dans un tel régime seraient moins enclins à cibler des défendeurs nantis. Il n'existe aucune garantie que la responsabilité proportionnelle diminuera le fardeau de responsabilité imposé à bon nombre de professions libérales. Si l'assurance offerte n'équivaut qu'à 50 millions de dollars, elle peut constituer le montant du règlement négocié, que ce soit en vertu d'un régime de responsabilité solidaire ou proportionnelle.

Les assureurs ne sont pas sûrs que l'assurance-responsabilité sera plus facile à obtenir et plus abordable avec un régime de responsabilité proportionnelle. Ils ont déclaré au Comité qu'il leur faudrait attendre assez longtemps pour évaluer l'effet de la responsabilité proportionnelle avant de pouvoir être convaincus d'offrir l'assurance-responsabilité de façon plus large aux six grands cabinets d'experts-comptables¹¹⁴.

e. Dissuasion

La responsabilité solidaire, dit-on, décourage les activités pouvant causer des pertes à autrui. Sachant qu'elles seront tenues entièrement responsables, les parties sont plus enclines à prendre des mesures pour éviter la responsabilité. Il a été proposé que le remplacement de la responsabilité solidaire par un régime de responsabilité proportionnelle pourrait avoir un effet néfaste sur la manière dont les défendeurs éventuels gèrent les risques; comme ils ne seraient responsables que de leur part du dommage, l'incitation à élaborer des normes professionnelles, à les respecter et à les améliorer pourraient diminuer¹¹⁵.

Par ailleurs, d'autres soutiennent qu'un régime de responsabilité proportionnelle serait aussi un moyen efficace d'inciter à respecter les règles de déontologie. Que la responsabilité concerne une perte de 50 millions de dollars ou de 150 millions de dollars, les professions libérales n'en seront pas pour autant, d'après eux, moins enclines à établir et à respecter des normes professionnelles rigoureuses.

(114) *Délibérations*, Réunion concernant la responsabilité solidaire et les professions libérales, 22 novembre 1996, fascicule 24, p. 24B:14.

(115) Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence*, 1988, p. 39.

À noter aussi qu'en plus du facteur de dissuasion imposé par les procès, les professionnels font souvent face à des sanctions importantes de la part de leurs ordres s'ils adoptent tel ou tel type de comportement.

f. Complexité et problèmes pratiques

Les tenants de la responsabilité solidaire soutiennent qu'elle est moins complexe qu'un régime de responsabilité proportionnelle, vu que la réclamation d'un plaignant peut être traitée sans devoir prendre en considération la répartition entre les défendeurs.

Cela peut être vrai pour l'action principale, mais la question de la répartition doit toujours être examinée dans les actions subséquentes de contribution. Ainsi, la disparition de ces actions dans un régime de responsabilité proportionnelle peut constituer un avantage¹¹⁶.

Il a été suggéré que la responsabilité proportionnelle constituerait un fardeau pour le plaignant car il devrait identifier tous les responsables de sa perte. Toutefois, d'après une étude, les régimes dans lesquels différentes formes de responsabilité proportionnelle ont opéré, comme en Irlande et dans plusieurs États américains, ne semblent pas avoir beaucoup de difficulté à appliquer la responsabilité proportionnelle en pratique¹¹⁷.

g. Évolution du contexte

Les critiques de la responsabilité solidaire soutiennent que, puisque les circonstances ont changé depuis que cette règle a été élaborée, elle a perdu de son utilité, du moins dans les cas de préjudice financier. À l'origine, la règle n'était utile que pour les plaignants innocents; les plaignants qui étaient partiellement responsables de leur perte ne pouvaient pas obtenir de dommages-intérêts. L'abolition de la règle qui empêchait les plaignants coupables de négligence contributive de récupérer des dommages-intérêts a cependant débouché sur une possibilité de dédommagement pour ces plaignants.

Jusqu'à l'arrêt *Hedley Byrne* en 1963, le préjudice financier imputable à une déclaration faite avec négligence ne donnait pas lieu à une action. L'affaire *Hedley Byrne* a ouvert la voie à une nouvelle catégorie d'actions pour négligence à l'encontre des professions libérales, des experts et des conseillers. La capacité d'intenter une action pour préjudice financier imputable à une déclaration négligente dans les cas où s'applique la responsabilité solidaire a créé une responsabilité potentielle pour l'intégralité de toute perte pour chaque détenteur.

Des facteurs comme l'évolution du contexte économique, le changement d'attitudes en ce qui concerne les procès, la complexité croissante des affaires et des transactions commerciales,

(116) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), p. 19.

(117) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, rapport de l'Étape II (1995), p. 33.

l'augmentation de l'importance et de la complexité des institutions commerciales et financières et la tendance à la mondialisation des clients institutionnels, des opérations financières et des cabinets professionnels, sont à l'origine d'une situation dans laquelle le risque de responsabilité est accru et la portée des réclamations potentielles imposées aux professionnels a beaucoup augmenté. On peut dire que le contexte juridique de la responsabilité solidaire entre codéfendeurs n'a pas suivi cette évolution.

Par ailleurs, on peut aussi ajouter que même dans un contexte de changement rapide, la responsabilité solidaire et l'objectif d'indemniser intégralement les plaignants demeurent valides. Les tenants de la responsabilité solidaire estiment que le processus juridique continue à assurer une protection adéquate aux professions libérales. Ils font valoir les nombreux obstacles qui doivent être surmontés avant que les membres de ces professions en général, et les vérificateurs en particulier, ne soient déclarés responsables de déclarations faites avec négligence. Parmi ces facteurs, citons le lien de causalité, où le plaignant doit établir, d'après la prépondérance des probabilités, qu'il n'aurait pas subi de perte, n'eût été de la négligence du défendeur. De plus, les tribunaux ont cherché à réduire la responsabilité en établissant envers qui l'obligation de diligence existe et les cas où elle est imposée. Le plaignant doit aussi démontrer, selon certaines normes, dans quelle mesure il s'est fondé sur les travaux du défendeur avant que la responsabilité ne puisse être établie. En outre, l'action en dommages-intérêts du plaignant peut encore avorter si une autre cause subséquente était d'une importance telle qu'elle a rompu la chaîne de causalité¹¹⁸.

B. Les formes modifiées de responsabilité proportionnelle

Il existe plusieurs formes modifiées de la responsabilité proportionnelle et trois grandes variantes ont été adoptées par des États américains, savoir : (1) la responsabilité proportionnelle dans laquelle le plaignant est coupable d'une négligence contributive; (2) la responsabilité proportionnelle dans laquelle le défendeur est l'auteur indirect d'un méfait, c'est-à-dire un défendeur dont la responsabilité est limitée ou secondaire par rapport à celle des autres défendeurs; et (3) la réaffectation proportionnelle d'une partie ou de la totalité de la part non récupérée des dommages-intérêts attribués à un défendeur insolvable. On trouve une autre variante, la responsabilité proportionnelle, qui consiste dans une réaffectation de la part du défendeur insolvable lorsque le plaignant est coupable de négligence contributive, en République d'Irlande.

Les approches susmentionnées sont examinées ci-après. À noter que bon nombre des arguments pour et contre le régime de responsabilité proportionnelle complet devraient aussi s'appliquer aux différentes formes de la responsabilité proportionnelle modifiée, et elles ont été établies ci-dessus.

(118) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), pp. 16-17.

1. Responsabilité proportionnelle lorsque le plaignant est coupable de négligence contributive

Cette variante de la responsabilité proportionnelle maintiendrait la responsabilité solidaire lorsque le plaignant n'est pas responsable, mais abolirait ou modifierait la règle en cas de négligence contributive de celui-ci pour sa perte. Autrement dit, le plaignant qui a contribué par sa faute assumerait le risque de l'insolvabilité du défendeur.

Prenons le plaignant qui a subi une perte de 100 000 \$. La responsabilité est répartie ainsi : 25 p. 100 au plaignant, 35 p. 100 au défendeur n° 1 et 40 p. 100 au défendeur n° 2. Le défendeur n° 2 est insolvable. En vertu d'un régime de responsabilité proportionnelle sans répartition secondaire de la part du défendeur insolvable, le plaignant a droit à 35 000 \$ du défendeur n° 1. Le plaignant est tenu responsable de 25 000 \$ et assume le solde de 40 000 \$.

Cette forme de responsabilité proportionnelle a été adoptée en Colombie-Britannique et dans certains États américains. En Georgie, par exemple, la responsabilité proportionnelle intervient lorsque le plaignant est en partie responsable.

Les tenants de cette variante soutiennent qu'il n'est plus évident s'il convient mieux que les défendeurs, au lieu du plaignant, assument le risque de l'insolvabilité d'un codéfendeur, lorsque le plaignant est légalement en faute, en particulier si son degré de responsabilité est plus grand que celui du défendeur solvable.

Les commissions de réforme du droit de la Nouvelle-Galles du Sud, de l'Alberta et de l'Ontario ont étudié cette variante du régime de responsabilité proportionnelle. Elles ont conclu que la négligence contributive du plaignant n'était pas un motif adéquat pour proposer l'adoption d'un régime de responsabilité proportionnelle. Elles s'appuyaient surtout sur l'idée que la faute du plaignant coupable de négligence contributive était souvent d'une nature différente de celle d'un défendeur¹¹⁹. Elles ont tenu compte des cas de préjudices corporels et de préjudice financier pour en arriver à cette conclusion.

Le rapport *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* du Royaume-Uni a rejeté cette approche et favorisé le maintien de la responsabilité solidaire dans les cas de préjudice financier. En Australie, le rapport *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability* a préconisé la répartition d'une responsabilité proportionnelle complète au lieu de cette approche. Le rapport conclut que cette variante de la responsabilité proportionnelle semble moins équitable ou moins juste que la responsabilité proportionnelle complète, tout en faisant valoir qu'elle est quelque peu arbitraire dans la mesure où la responsabilité du défendeur dépend du fait que le plaignant soit en faute ou non¹²⁰.

(119) *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability*, rapport de l'Étape II (1995), p. 36.

(120) *Ibid.*, pp. 36-37.

2. Responsabilité proportionnelle en cas de négligence contributive du plaignant avec une réaffectation proportionnelle de la part du défendeur insolvable

Cette variante de la responsabilité proportionnelle prévoit la répartition de la responsabilité d'un défendeur insolvable entre toutes les parties restantes, y compris le plaignant coupable d'une négligence contributive, proportionnellement à leur degré de négligence. Ainsi, le plaignant et les autres défendeurs assument tous le risque de l'insolvabilité d'un défendeur.

Prenons le plaignant qui a subi une perte de 100 000 \$. La responsabilité est répartie ainsi : 10 p. 100 au plaignant, 40 p. 100 au défendeur n° 1 et 50 p. 100 au défendeur n° 2. Le défendeur n° 2 est insolvable. Le défendeur n° 1 paie 40 000 \$ au plaignant. Le défendeur n° 1 et le plaignant partageront le risque de la solvabilité du défendeur n° 2. Le plaignant sera responsable d'un cinquième de la part du défendeur n° 2 (10 000 \$) et le défendeur n° 1 sera responsable des quatre cinquièmes de la part du défendeur n° 2, soit 40 000 \$ de plus.

Ce type de responsabilité proportionnelle existe dans la République d'Irlande et a été appuyé par certains des grands spécialistes du droit de la responsabilité civile délictuelle¹²¹. De plus, certains États américains donnent aux défendeurs la possibilité d'obtenir un jugement secondaire pour redistribuer la part du défendeur insolvable ou absent.

Cette approche a cependant été rejetée en faveur de la responsabilité solidaire dans le rapport *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* du Royaume-Uni. Le rapport *Inquiry into the Law of Joint and Several Liability* de l'Australie a préféré à cette variante un régime de responsabilité proportionnelle complet.

Cette forme de responsabilité proportionnelle a été critiquée parce qu'elle est considérée d'application difficile et vu qu'elle impose au plaignant une deuxième action en justice en cas d'insolvabilité du défendeur. Le rapport *Feasibility Investigation* du Royaume-Uni fait valoir que cette approche ne serait pas équitable dans la plupart des cas de négligence des vérificateurs parce que les deux défendeurs ne pourraient pas vraisemblablement établir qu'un plaignant a été coupable de négligence contributive¹²².

3. La responsabilité proportionnelle pour l'auteur indirect d'un méfait

Dans cette approche, le défendeur se verra imposer une responsabilité proportionnelle si sa part de la faute est inférieure à un pourcentage particulier, disons 30 %; au-dessus de ce pourcentage, la responsabilité serait solidaire. Cette forme de responsabilité proportionnelle existe dans plusieurs États américains. Le pourcentage de faute qui déclenche la responsabilité

(121) *Ibid.*, p. 31.

(122) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), p. 27.

proportionnelle varie. Dans certains États, la responsabilité du défendeur doit être de 50 % ou moins, tandis que dans d'autres, elle est de 25 % ou moins, et parfois même de 20 % ou moins.

Ce régime favorise les plaignants dont le degré de responsabilité est relativement peu élevé par rapport à celui des autres défendeurs. Les défendeurs nantis qui sont marginalement en faute retireraient des avantages considérables de cette forme de responsabilité proportionnelle.

Il existe toutefois un certain arbitraire quand il s'agit d'établir une limite entre la responsabilité proportionnelle et la responsabilité solidaire.

4. La responsabilité proportionnelle avec une réaffectation d'une partie ou de la totalité de la part du défendeur insolvable

Cette variante prévoit la réaffectation de la responsabilité du défendeur insolvable entre les autres défendeurs, proportionnellement à leur degré de responsabilité. D'après cette approche, le plaignant peut être coupable ou non de négligence contributive; la responsabilité solidaire continuerait à s'appliquer en cas de fraude, et lorsque des lois ont été sciemment violées.

Comme il a été dit ci-dessus, cette forme de responsabilité proportionnelle, énoncée dans le *Private Securities Litigation Reform Act* de 1995 des États-Unis, vise les poursuites intentées en vertu de la loi fédérale sur les valeurs mobilières. La loi maintient la responsabilité solidaire pour les défendeurs qui ont sciemment violé les lois en matière de valeurs mobilières et pour les poursuites intentées par les petits investisseurs. Un petit investisseur est défini comme un plaignant dont l'actif net est de 200 000 \$ ou moins et dont la part des dommages-intérêts accordés par le tribunal équivaut au moins à 10 % de son actif net. Pour les autres actions, la responsabilité proportionnelle remplace la responsabilité solidaire. Lorsque le plaignant ne peut pas percevoir la part d'un défendeur insolvable, toutefois, chacun des autres défendeurs est responsable en plus de la part non perçue, à condition que la responsabilité supplémentaire se limite à 50 % de la part proportionnelle de l'autre défendeur.

La réaffectation d'une partie de la part du défendeur insolvable entre les défendeurs solvables vise à établir un équilibre entre, d'une part, le dédommagement visé du plaignant et, d'autre part, la libération des défendeurs solvables de tout le fardeau de la responsabilité. Cette approche tient compte du fait que le plaignant peut assumer ou non une partie du risque de l'insolvabilité. En établissant une distinction entre les grands investisseurs qui sont peut-être plus avertis et les petits investisseurs, cette approche fait valoir que les parties les plus averties sont mieux armées et peuvent, par conséquent, accepter à bon droit un certain degré de risque. En concluant une entente avec une entreprise, ces parties reconnaissent et acceptent certains risques de pertes et acceptent aussi que certains conseillers et autres parties en cause ne puissent pas les dédommager des pertes dont ils pourraient être responsables.

Le rapport *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* du Royaume-Uni a qualifié de «formule pratique complexe» la forme de responsabilité proportionnelle modifiée énoncée dans le *Private Securities Litigation Act* de 1995. Le rapport note qu'il serait possible de formuler une réforme plus générale de la responsabilité proportionnelle d'après ce modèle et quelle serait alors la façon la plus intéressante et la plus pratique de procéder si l'on cherchait absolument la plus grande efficacité économique et l'intérêt public. Toutefois, le rapport a rejeté cette approche parce qu'elle ne répondait pas aux objections de principe qui avaient été soulignées comme motif de rejet du régime de responsabilité proportionnelle complet¹²³.

5. Pouvoir discrétionnaire des tribunaux

Une approche modifiée pourrait consister à donner aux tribunaux le pouvoir discrétionnaire d'appliquer la responsabilité solidaire ou proportionnelle selon les faits et les circonstances d'une affaire particulière. Dans certains cas, le tribunal peut très bien convenir que la faute d'un défendeur est comparativement mineure et que sa part de responsabilité devrait être attribuée en proportion. Un inconvénient important à cette approche, toutefois, tient au degré élevé d'incertitude qui existe tant que le tribunal n'a pas statué sur l'affaire. Il pourrait falloir beaucoup de temps aux tribunaux, avec l'évolution de la jurisprudence, pour élaborer des critères d'application de l'une ou l'autre règle.

Options pour les sections A et B

(1) Recommander le maintien du statu quo - la responsabilité solidaire.

(2)a) Recommander l'instauration d'un régime de responsabilité proportionnelle complet à l'égard de la publication d'informations financières concernant les sociétés constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions* et les institutions financières constituées aux termes de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Cette proposition viserait tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les vérificateurs, les administrateurs de sociétés, les dirigeants et autres conseillers. La responsabilité solidaire continuera à s'appliquer dans les cas d'action fautive intentionnelle et de fraude.

(2)b) Recommander l'instauration d'un régime de responsabilité proportionnelle complet comme celui décrit en (2)a) à l'exception des réclamations des petits investisseurs pour lesquelles le régime de la responsabilité solidaire serait maintenu. Une définition possible du petit investisseur serait celle, par exemple, d'un plaignant dont la valeur nette ne dépasse pas 200 000 \$ lorsque la part des dommages-intérêts accordés équivaut à au moins 10 p. 100 de sa valeur nette. (Cette

(123) *Ibid.*, pp. 34-35.

définition figure dans le *Private Securities Litigation Reform Act* des États-Unis.) Une autre solution consisterait à utiliser comme seul critère la valeur nette du plaignant.

(3) Lorsque le plaignant a commis une faute (négligence contributive), recommander l'instauration d'un régime de responsabilité proportionnelle à l'égard de la publication d'informations financières concernant les sociétés constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions* et les institutions financières constituées aux termes de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Cette proposition viserait tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les vérificateurs, les administrateurs de sociétés, les dirigeants et autres conseillers. La responsabilité solidaire continuerait à s'appliquer si le plaignant n'est pas coupable de négligence contributive et dans les cas d'action fautive intentionnelle et de fraude.

(4) Lorsque le plaignant est en faute (négligence contributive), recommander l'instauration d'un régime de responsabilité proportionnelle avec une réaffectation proportionnelle de la part du défendeur insolvable entre toutes les parties (y compris le plaignant) à l'égard de la publication d'informations financières concernant les sociétés constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions* et pour les institutions financières constituées aux termes de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Cette proposition viserait tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les vérificateurs, les administrateurs de sociétés, les dirigeants et autres conseillers. La responsabilité solidaire continuerait à s'appliquer si le plaignant n'est pas coupable de négligence contributive et en cas d'action fautive intentionnelle et de fraude.

(5)a) Recommander l'instauration d'un régime de responsabilité proportionnelle si le degré de responsabilité du défendeur est inférieur à un pourcentage précis à l'égard de la publication d'informations financières concernant les sociétés constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions* et les institutions financières constituées aux termes de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Cette proposition viserait tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les vérificateurs, les administrateurs de sociétés, les dirigeants et autres conseillers. La responsabilité solidaire continuerait à s'appliquer aux défendeurs dont la négligence serait établie au-dessus du pourcentage prévu et en cas d'action fautive intentionnelle et de fraude.

(5)b) Recommander l'instauration d'un régime de responsabilité proportionnelle complet comme celui décrit en (5)a) à l'exception des réclamations des petits investisseurs pour lesquelles le régime de la responsabilité solidaire serait maintenu. Une définition possible du petit investisseur serait celle, par exemple, d'un plaignant dont la valeur nette ne dépasse pas 200 000 \$ lorsque la part des dommages-intérêts accordés équivaut à au moins 10 p. 100 de sa valeur nette. (Cette définition figure dans le *Private Securities Litigation Reform Act* des États-Unis.) Une autre solution consisterait à utiliser comme seul critère la valeur nette du plaignant.

(6)a) Recommander l'instauration d'un régime de responsabilité proportionnelle avec une réaffectation d'une partie ou de la totalité de la part du défendeur insolvable entre les autres défendeurs à l'égard de la publication d'informations financières concernant les sociétés constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions* et les institutions financières constituées aux termes de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Si le plaignant ne peut pas percevoir la part du défendeur insolvable, chacun des autres défendeurs est responsable en plus de la part non perçue, à condition que la responsabilité supplémentaire se limite à 50 % (ou tout autre pourcentage) de la part proportionnelle de l'autre défendeur. Cette proposition viserait tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les vérificateurs, les administrateurs de sociétés, les dirigeants et autres conseillers. La responsabilité solidaire continuerait à s'appliquer en cas d'action fautive intentionnelle et de fraude.

(6)b) Recommander l'instauration d'un régime de responsabilité proportionnelle complet comme celui décrit en (5)a) à l'exception des réclamations des petits investisseurs pour lesquelles le régime de la responsabilité solidaire serait maintenu. Une définition possible du petit investisseur serait celle, par exemple, d'un plaignant dont la valeur nette ne dépasse pas 200 000 \$ lorsque la part des dommages-intérêts accordés équivaut à au moins 10 p. 100 de sa valeur nette. (Cette définition figure dans le *Private Securities Litigation Reform Act* des États-Unis.) Une autre solution consisterait à utiliser comme seul critère la valeur nette du plaignant.

(7)a) Recommander que les tribunaux aient le pouvoir discrétionnaire d'appliquer la responsabilité solidaire ou la responsabilité proportionnelle selon les faits et les circonstances d'une affaire particulière, y compris la publication d'informations financières concernant les sociétés constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions* et les institutions financières constituées aux termes de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Cette proposition viserait tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les vérificateurs, les administrateurs de sociétés, les dirigeants et autres conseillers. La responsabilité solidaire continuerait à s'appliquer dans les cas d'action fautive intentionnelle et de fraude.

(7)b) Recommander l'instauration d'un régime de responsabilité proportionnelle complet comme celui décrit en (5)a) à l'exception des réclamations des petits investisseurs pour lesquelles le régime de la responsabilité solidaire serait maintenu. Une définition possible du petit investisseur serait celle, par exemple, d'un plaignant dont la valeur nette ne dépasse pas 200 000 \$ lorsque la part des dommages-intérêts accordés équivaut à au moins 10 p. 100 de sa valeur nette. (Cette définition figure dans le *Private Securities Litigation Reform Act* des États-Unis.) Une autre solution consisterait à utiliser comme seul critère la valeur nette du plaignant.

C. La responsabilité solidaire avec une réaffectation de la part du défendeur insolvable

Il a été noté précédemment que le débat sur le choix entre la responsabilité solidaire et la responsabilité proportionnelle portait sur l'identité de celui qui doit assumer le risque si le codéfendeur est insolvable, ou s'il n'est pas en mesure d'acquitter sa part d'un jugement.

La question a été examinée dans le rapport intitulé *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence* de la Commission de réforme du droit de l'Ontario en 1988 et dans le *Report on Shared Liability* de la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique de 1986. Les deux rapports traitaient de la question de la répartition de tout solde pouvant découler de l'insolvabilité ou de l'absence d'un codéfendeur.

Le rapport ontarien recommandait ce qui suit :

[TRADUCTION]

*Lorsqu'il y a plus de deux coauteurs de délit et que l'un des fautifs est insolvable ou n'est pas en mesure d'assumer sa part de responsabilité, cette part devrait être répartie entre les autres coauteurs de délits proportionnellement à leur degré de responsabilité respectif, sans libérer le coauteur de délit en défaut de sa part de responsabilité*¹²⁴.

Le rapport de la Colombie-Britannique contenait cette recommandation :

[TRADUCTION]

*Si la responsabilité est solidaire et que le tribunal est convaincu qu'il n'est raisonnablement pas possible de faire payer les dommages adjugés par une partie qui a contribué à une perte ou à un dommage d'autrui, le tribunal déclare en ordonnance qu'il estime nécessaire de répartir les dommages adjugés et qui ne peuvent être récupérés auprès des autres parties selon leur degré de responsabilité*¹²⁵.

La méthode de réaffectation d'un solde serait la suivante : supposons que le plaignant ait perdu 200 000 \$. La responsabilité dans une action en contribution est répartie comme suit : 20 p. 100 au défendeur n° 1, 30 p. 100 au défendeur n° 2 et 50 p. 100 au défendeur n° 3. Le plaignant obtient 200 000 \$ du défendeur n° 1 en vertu d'un régime de responsabilité solidaire. Le défendeur n° 3 est insolvable. Le défendeur n° 1 demande une contribution au défendeur n° 2 et reçoit 60 000 \$. Dans le régime actuel, le défendeur n° 1 peut obtenir 60 000 \$ auprès du défendeur n° 2. Le solde de 100 000 \$ (la part du défendeur n° 3) est assumé par le défendeur n° 1.

(124) *Report on Contribution Among Wrongdoers and Contributory Negligence* (1988), p. 48.

(125) *Report on Shared Liability* (1986), p. 22.

Si le solde était réparti d'après le degré de responsabilité respectif des autres défendeurs, le défendeur n° 1 serait responsable de la contribution des deux cinquièmes du solde (40 000 \$) pour un total de 80 000 \$ et le défendeur n° 2 devrait contribuer trois cinquièmes du solde (soit 60 000 \$ de plus) pour un total de 120 000 \$.

Ce type de réaffectation pourrait aussi avoir lieu dans les cas où les plaignants sont coupables de négligence contributive.

En conservant le régime de responsabilité solidaire, cette approche permettrait au plaignant d'obtenir le paiement de la totalité des dommages auprès d'un défendeur solvable tout en réduisant, d'une certaine manière, la sévérité de la loi actuelle qui fait supporter la totalité du risque d'un défendeur insolvable aux autres défendeurs solvables. À la différence de la responsabilité proportionnelle complète, toutefois (si le défendeur est responsable d'une partie de la perte du plaignant d'après la proportion de faute qu'il a commise sans plus), d'après cette approche, les défendeurs solvables doivent faire une autre contribution pour compenser le solde. En outre, lorsqu'il n'y a qu'un défendeur solvable, ce défendeur serait alors tenu de payer la totalité de la perte du plaignant et ne bénéficierait pas de contributions de la part des codéfendeurs.

Options

(1) Recommander le maintien du statu quo - la responsabilité solidaire sans aucune réaffectation.

(2) Recommander que la *Loi sur les sociétés par actions*, la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et la *Loi sur les sociétés d'assurances* soient modifiées pour prévoir que, dans le cas de la publication d'informations financières aux termes de ces lois et s'il n'est raisonnablement pas possible de faire payer les dommages adjugés par une partie qui a contribué à la perte du plaignant, que la part non attribuée soit répartie entre les autres fautifs d'après leur degré de responsabilité respectif sans libérer le coauteur de délit en défaut de sa part de responsabilité. Cette proposition viserait tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les vérificateurs, les administrateurs de sociétés, les dirigeants et autres conseillers. La responsabilité solidaire continuerait à s'appliquer dans tous les cas.

D. Limitation de la responsabilité par contrat

Limiter la responsabilité par contrat permettrait aux parties qui concluent un contrat d'accepter le plafonnement de la responsabilité¹²⁶. La législation qui régit certaines professions ou les règles de conduite professionnelles peut, dans certains cas, interdire à des membres de professions libérales de réduire leur responsabilité. Par exemple, la *Loi sur les sociétés par actions* prévoit que les administrateurs et les dirigeants ne peuvent pas céder par voie contractuelle leurs responsabilités en vertu de la loi, notamment l'obligation de diligence. Le Code de déontologie des Comptables agréés du Québec interdit aux comptables d'inclure des clauses dans les contrats qui visent à réduire ou à exclure leur responsabilité civile. L'ICCA signale qu'il peut aussi y avoir une limite implicite à l'encontre du plafonnement contractuel de la responsabilité par la Securities and Exchange Commission des États-Unis (SEC), d'après la politique de cet organisme qui interdit l'indemnisation d'un client par un vérificateur. D'après l'ICCA, ce système s'appliquerait à un certain nombre de sociétés canadiennes qui sont du ressort de la SEC.

Dans un certain type de limitation contractuelle de responsabilité, les parties pourraient, par exemple, s'entendre pour qu'en cas de préjudice, ce soit la responsabilité proportionnelle qui s'applique au lieu de la responsabilité solidaire.

Par exemple, la U.K. Law Society a proposé que dans des situations commerciales où un certain nombre des parties ont conclu des contrats complexes et interdépendants où elles apportent chacune leurs compétences respectives, il serait approprié qu'elles s'entendent pour répartir la responsabilité proportionnelle en cas de préjudice. La Law Society a ensuite signalé qu'un régime de responsabilité proportionnelle pourrait être fixé par voie législative et mis à la disposition des parties contractantes afin qu'elles l'adoptent si elles en convenaient toutes¹²⁷.

Les limitations contractuelles imposées à la responsabilité professionnelle peuvent prévoir un équilibre raisonnable et négocié entre la rémunération qu'offre le mandat professionnel et le niveau de risque que le membre de profession libérale peut raisonnablement s'attendre à assumer. Elles peuvent aussi donner une certaine sécurité quant à la limite maximale du risque encouru¹²⁸. Par ailleurs, il existe un risque de voir les limitations contractuelles miner la

(126) Des limites de responsabilité seraient incluses dans les contrats entre le client et le membre de profession libérale. Ces limites seraient assujetties tant à la common law qu'à la loi applicable. Elles seraient interprétées de façon stricte et sous réserve de restrictions générales dans le droit des contrats en ce qui concerne les clauses léonines. L'interprétation des ambiguïtés se ferait à l'encontre du membre de profession libérale.

(127) Royaume-Uni, The Law Society, *Joint and Several Liability* (1996), p. 5.

(128) Campion, *Evidence Proportionate Liability - Auditors*, p. 75.

crédibilité de l'avis du membre de profession libérale, car elles laisseraient entendre que les services professionnels rendus sous la protection de clauses limitatives sont d'une qualité inférieure à ceux qui ne le sont pas.

Des préoccupations surviennent à cause des limitations contractuelles lorsque le membre de profession libérale se voit poursuivre concurremment pour violation de contrat et pour délit civil. Par ailleurs, l'incidence des limitations contractuelles de la responsabilité sur les tiers est, elle aussi, une source de difficultés. De plus, les exclusions contractuelles ne s'imposeront pas à des tiers qui ne sont pas parties au contrat et qui intentent une action en responsabilité délictuelle au lieu d'une action en responsabilité contractuelle.

En 1996, le rapport intitulé *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* du Royaume-Uni a appuyé la réforme de la législation sur les sociétés afin de permettre aux vérificateurs de limiter leur responsabilité par voie contractuelle tout en insistant sur le besoin de prévoir des garanties adéquates pour les actionnaires¹²⁹.

Options

(1) Recommander le maintien du statu quo.

(2) Recommander que la *Loi sur les sociétés par actions*, la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et la *Loi sur les sociétés d'assurances* soient modifiées, en particulier pour permettre à ceux qui diffusent de l'information financière, comme ces lois le prévoient, de limiter leur responsabilité par voie contractuelle. À noter que les lois provinciales et les règles de conduite qui régissent les professions peuvent interdire l'exclusion de responsabilité par voie contractuelle.

E. Plafonnement de la responsabilité professionnelle par voie légale

Une autre manière de traiter des questions de responsabilité professionnelle consisterait à plafonner le montant des dommages-intérêts dans les actions pour préjudice financier dans le cas de certains types de tâches. Il existe plusieurs façons de le faire. Il pourrait être établi un montant unique à titre de limite ou bien la limite pourrait être fondée sur un pourcentage des honoraires exigés par le membre de profession libérale ou un pourcentage des dommages-intérêts adjugés ou tout autre montant établi.

En Australie, le *Professional Standards Act* de 1994 de la Nouvelle-Galles du Sud introduit un régime de plafonnement légal pour la responsabilité professionnelle. La loi de la Nouvelle-Galles du Sud s'applique à toutes les professions qui demandent une approbation de

(129) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), p. vi.

régime en vertu de la loi. Pour ce faire, une association professionnelle doit soumettre une proposition à l'approbation du Professional Standards Council établi en vertu de la loi. Le régime doit inclure des stratégies de gestion des risques et des questions comme les codes de déontologie, le contrôle et l'examen des poursuites, des plaintes et des mécanismes disciplinaires, ainsi que la formation permanente¹³⁰.

Le plafonnement de la responsabilité est fixé d'après le montant de l'actif commercial ou un multiple des honoraires demandés par le membre de profession libérale en cause ou de l'assurance, ou encore une combinaison des deux. Le plafond minimal est de 500 000 \$ (australien) avec des niveaux plus élevés, selon le cas. Il n'existe aucune limitation pour les poursuites pour fraude ou celles qui visent un décès ou des préjudices personnels¹³¹. En mars 1997, les régimes de limitation de responsabilité existaient pour la Law Society of New South Wales, l'Institution of Engineers d'Australie, l'Association of Consulting Engineers d'Australie et le College of Investigative Consulting Engineers d'Australie. Il est actuellement envisagé de créer un régime pour les comptables¹³².

Un régime semblable de plafonnement légal est actuellement envisagé dans l'État de l'Australie-Occidentale. Un projet de loi sur les normes professionnelles (*Professional Standards Bill 1997*) a reçu la troisième lecture à l'assemblée législative de l'Australie-Occidentale le 19 juin 1997 et sera probablement déposé devant le conseil législatif quand le Parlement s'ouvrira à nouveau à la mi-août. Le projet de loi établirait, entre autres, une limite de 500 000 \$ avant qu'un plafond ne puisse être fixé pour les dommages-intérêts afférents à la perte financière; il exclurait les poursuites en dommages-intérêts pour les cas de décès, préjudices corporels ou comportements incluant l'abus de confiance, la fraude ou la malhonnêteté du régime de plafonnement; il imposerait l'introduction de stratégies de gestion et de réduction des risques, ainsi qu'une divulgation complète de toutes les limites de responsabilité¹³³.

Le projet de loi établirait un conseil des normes professionnelles (*Professional Standards Council*) chargé d'examiner et d'approuver les régimes de limitation de responsabilités proposés par les ordres professionnels. La participation de tout groupe professionnel serait volontaire. Le projet de loi prévoit que la responsabilité d'un groupe particulier soit limitée selon les arrangements d'assurance, l'actif commercial, un multiple des honoraires demandés ou une combinaison de ces trois facteurs. Pour garantir le paiement, le projet de loi imposerait de souscrire une assurance ou d'avoir un actif commercial à hauteur de la limite fixée pour la responsabilité¹³⁴.

(130) Campion, *Evidence Proportionate Liability - Auditors*, p. 69.

(131) *Ibid.*, p. 70.

(132) *Debates*, assemblée législative de l'Australie-Occidentale, 18 mars 1997, p. 435.

(133) *Ibid.*, pp. 435-436.

(134) *Ibid.*, p. 436.

Au Canada, le comité de la Bourse de Toronto sur la communication de renseignements par les sociétés s'est récemment penché sur le plafonnement de la responsabilité. Dans son rapport de mars 1997 intitulé *Responsible Corporate Disclosure*, il a conclu que la responsabilité civile devait être imposée aux émetteurs et autres pour les communications permanentes faites aux investisseurs dans les marchés secondaires. En plus de recommander que la responsabilité soit proportionnelle à la faute relative de chacun des défendeurs, le comité a recommandé l'imposition d'un plafond pour restreindre la responsabilité en matière de dommages-intérêts. La responsabilité d'experts comme les comptables et autres personnes chargées de donner des avis ou de faire des rapports ou des déclarations dans un document d'information serait limitée aux honoraires reçus par l'expert et ses sociétés affiliées de la part de l'émetteur et de ses sociétés affiliées au cours de l'année précédente, jusqu'à concurrence d'un million de dollars¹³⁵.

Le système de plafonnement présente un certain nombre d'avantages :

- Le plafonnement prévu par la loi permet de réduire le risque d'exposition à des dommages considérables en stabilisant le niveau des dommages adjugés, permettant ainsi aux assureurs de prédire plus facilement le risque potentiel qu'ils encourent.
- Le plafonnement pourrait diminuer les coûts pour les professionnels et leurs clients.
- À condition que le plafond soit fixé à un niveau suffisamment élevé pour couvrir la plupart des poursuites en dommages-intérêts et ne limite la récupération que pour les plus coûteuses, son effet demeurerait de décourager la négligence professionnelle.
- Le plafonnement permettrait de répondre aux préoccupations exprimées par certaines professions, en particulier les comptables, quant au manque d'équité du système actuel de responsabilité solidaire.

Il existe aussi des inconvénients au plafonnement de la responsabilité :

- Le plafonnement pourrait diminuer l'effet de dissuasion de la responsabilité intégrale et réduire l'incitation à régler les actions par voie de négociation.
- Le plafonnement représenterait aussi une dérogation importante au principe voulant que le défendeur soit dédommagé intégralement de sa perte. À cet égard, le concept pourrait être essentiellement inéquitable envers le plaignant, et il pourrait aussi l'être envers les autres défendeurs qui pourraient toujours encourir une responsabilité intégrale.
- L'adoption d'un régime semblable aux règles de la Nouvelle-Galles du Sud impliquerait la mobilisation de fonctionnaires pour surveiller les plafonds établis dans les différentes professions, ce qui pourrait aussi signifier des coûts importants. En outre, les professions

(135) *Responsible Corporate Disclosure* (1997), p. 60.

libérales canadiennes sont en général autoréglementées et, par conséquent, l'imposition d'un plafond pourrait exiger l'examen et l'adaptation de ce système d'autoréglementation.

- Tout plafonnement comporte, par nature, un élément d'arbitraire. Il peut être difficile d'établir un niveau qui soit approprié à tous les cas et de garantir qu'il soit examiné et mis à jour à des intervalles réguliers.

Options

(1) Recommander le maintien du statu quo - aucun plafonnement légal de la responsabilité.

(2) Recommander l'introduction d'un plafonnement légal de la responsabilité découlant de la publication d'informations financières concernant les sociétés constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions* et les institutions financières constituées aux termes de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Cette proposition pourrait viser tous les défendeurs responsables de la publication d'informations financières, y compris les vérificateurs, les administrateurs de sociétés, les dirigeants et autres conseillers. Le plafonnement ne s'appliquerait pas aux actions fautives intentionnelles ou à la fraude.

F. Assurance obligatoire des administrateurs et dirigeants

Les vérificateurs soutiennent qu'il est injuste qu'ils se voient imposer une responsabilité solidaire pour la totalité de la perte de leur société cliente lorsqu'ils ont omis par négligence de déceler une erreur importante dans les comptes de la société, laquelle serait imputable à la négligence ou à la fraude des dirigeants et administrateurs de la société¹³⁶. Il a été proposé qu'une assurance obligatoire des administrateurs et dirigeants permettrait de pallier ces difficultés.

La *Loi sur les sociétés par actions* prévoit qu'une entreprise peut souscrire une assurance pour ses administrateurs et dirigeants à condition qu'ils agissent de bonne foi et au mieux des intérêts de la société. De ce fait, une assurance peut être souscrite pour les actes accomplis de bonne foi mais avec négligence, en excluant toutefois les cas de fraudes ou toute action qui ne serait pas au mieux des intérêts de la société.

(136) Le vérificateur peut voir sa responsabilité engagée lorsqu'il a négligé de déceler des erreurs dans les renseignements fournis par les dirigeants ou les administrateurs de la société ou s'est fié à des contrôles internes insuffisants. En outre, la responsabilité peut intervenir lorsqu'un vérificateur omet d'exiger que la direction révise la présentation de renseignements financiers si l'information y est présentée d'une manière trompeuse. En outre, elle survient lorsque le vérificateur omet de formuler des réserves alors qu'il aurait dû le faire. Campion, *Evidence Proportionate Liability - Auditors*, p.48.

Pour que les sociétés puissent souscrire de l'assurance pour couvrir les malversations des dirigeants et des administrateurs, même lorsque la conduite est frauduleuse ou de mauvaise foi, il faudrait modifier la *Loi sur les sociétés par actions*¹³⁷.

Le fait d'introduire une assurance obligatoire pour les dirigeants et administrateurs présente quelques problèmes pratiques qui ne sont toutefois pas insurmontables. Le montant de la garantie devrait être important pour correspondre à la nature des poursuites en cause. Il faudrait déterminer qui a droit à l'assurance, et si l'assurance s'appliquerait à tous les administrateurs, dirigeants et cadres supérieurs. L'assurance obligatoire pourrait très bien ne pas prémunir contre les actes des cadres intermédiaires lorsque les problèmes de fraude sont jugés les plus courants¹³⁸.

Un large éventail de sociétés sont constituées aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions* allant des petites entreprises individuelles aux grandes sociétés canadiennes qui ont des milliers d'actionnaires publics. Un régime d'assurance obligatoire pourrait être approprié pour un type de société et tout à fait inapproprié pour un autre. Il faudrait sans doute créer des exemptions pour satisfaire les entreprises de certains types ou de certaines tailles.

L'assurance pourrait être coûteuse parce qu'elle serait obligatoire. Tout régime d'assurance obligatoire n'imposerait-il pas un coût trop élevé aux sociétés en termes de primes et de concurrence internationale¹³⁹?

Toutefois, d'un point de vue positif, l'assurance obligatoire des administrateurs et dirigeants permettrait l'apparition :

[TRADUCTION]

*d'autres défenseurs nantis pour l'obtention des dommages-intérêts si les états financiers d'une société ont été mal préparés ou mal vérifiés. Les actionnaires pourraient être protégés, du moins dans la limite de la garantie d'assurance, contre la perte de leur investissement du fait de la conduite préjudiciable des dirigeants ou des administrateurs*¹⁴⁰.

En général, si plus de défenseurs potentiels sont assurés, la charge de la responsabilité est moindre pour les défenseurs professionnels. À noter que le *Companies Act* de la Nouvelle-Zélande exige de toutes les entreprises qu'elles souscrivent une assurance pour leurs administrateurs et dirigeants en cas de responsabilité pour omission à ce titre¹⁴¹.

(137) *Ibid.*, p. 77.

(138) *Ibid.*, pp. 77-78.

(139) *Ibid.*, p. 78.

(140) *Ibid.*, p. 77.

(141) *Feasibility Investigation of Joint and Several Liability* (1996), p.37.

Options

(1) Recommander le maintien du statu quo.

(2) Recommander la modification de la *Loi sur les sociétés par actions*, de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances* pour exiger des entreprises et des institutions financières qu'elles souscrivent une assurance des administrateurs et dirigeants afin de couvrir la responsabilité de ceux-ci pour les actes ou omissions qu'ils font à ce titre.

G. Limitation de la portée de la responsabilité professionnelle

1. Qui a droit à l'obligation de diligence?

Les membres d'une profession libérale peuvent être tenus responsables envers des tiers en vertu d'exigences légales ou dans des actions de common law pour négligence. Depuis que l'on a commencé à accorder des dommages-intérêts pour perte économique, les tribunaux hésitent à soumettre les défendeurs à une responsabilité pour «un montant indéterminé et une durée indéterminée, à l'égard d'une catégorie indéterminée». Les tribunaux se sont donnés pour but de limiter les catégories de personnes habilitées à intenter une action pour perte économique en essayant de définir les personnes envers lesquelles le défendeur a une obligation de diligence.

Dans de nombreux pays de common law, la jurisprudence a enrichi le droit relatif à l'étendue de l'obligation de diligence du vérificateur envers les tiers. Au Royaume-Uni, l'affaire la plus importante à ce jour est la décision de la Chambre des lords dans *Caparo Industries plc v. Dickman* ¹⁴².

Dans *Caparo*, la demanderesse, qui était actionnaire d'une société anonyme, a fait valoir qu'elle avait acheté des actions supplémentaires de la société et fait une offre publique d'achat sur la foi de ses états financiers, qui avaient été vérifiés par les vérificateurs défendeurs. Elle a soutenu que, puisque les états financiers ne reflétaient pas fidèlement la situation financière de la société, ses actions valaient en réalité moins que le montant payé pour les acquérir.

La demanderesse a affirmé que les vérificateurs défendeurs avaient une obligation de diligence à son égard, pour deux raisons : (1) elle était déjà actionnaire avant que les états financiers ne soient publiés et, à ce titre, avait le droit d'être traitée avec diligence, parce que l'exigence légale pour les sociétés de faire vérifier leurs états financiers visait à permettre aux

(142) [1990] British Company Cases 164. (C.L.).

actionnaires d'en contrôler les opérations; (2) la demanderesse appartenait à une catégorie limitée et identifiable d'investisseurs éventuels, et les vérificateurs auraient dû prévoir qu'elle se fierait aux états financiers.

La Chambre des lords a statué que les vérificateurs n'avaient aucune obligation de diligence envers la demanderesse pour ces motifs. Pour ce qui est de la question du statut d'actionnaire de la demanderesse, la Chambre des lords a conclu que le recours possible dans cette situation serait d'intenter une action contre les vérificateurs au nom de la société.

[TRADUCTION]

Les actionnaires d'une société ont collectivement intérêt à ce qu'elle soit bien gérée et, dans la mesure où le défaut du vérificateur de rendre compte avec exactitude de l'état des finances de la société prive les actionnaires de la possibilité d'exercer, au cours d'une assemblée générale, leur droit de demander des comptes aux administrateurs et de s'assurer que les erreurs d'administration sont corrigées, ils devraient avoir un recours. Mais aucun problème ne se pose à cet égard dans la pratique, car l'intérêt des actionnaires dans la bonne gestion des affaires de la société est indissociable de leur intérêt dans la société elle-même, et toute perte subie par les actionnaires à cause, par exemple, du défaut du vérificateur de dévoiler un détournement de fonds effectué par l'un des administrateurs de la société, sera récupérée au moyen d'une action contre les vérificateurs, intentée au nom de la société, et non pas au nom d'actionnaires individuels ¹⁴³.

Quant à la question de savoir si la demanderesse était visée par l'obligation de diligence en tant qu'investisseur, la Chambre des lords a statué que, même s'il était possible de prévoir que les états financiers de la société seraient du domaine public et seraient utilisés à des fins d'investissement, par exemple, il n'y avait pas de «lien étroit» entre le public et les vérificateurs. Voici ce qu'a déclaré le lord juge Bridge :

[TRADUCTION]

[...] en me penchant uniquement sur les circonstances de la jurisprudence dans laquelle on a décidé qu'il existait une obligation de diligence relativement à des déclarations inexactes faites avec négligence, je m'attendrais à trouver que la «limite ou le mécanisme de contrôle [...] imposé à la responsabilité du fautif envers ceux qui ont subi un préjudice pécuniaire à cause de sa négligence» reposait dans la nécessité de prouver, dans cette catégorie de négligence délictuelle, comme élément essentiel du « lien étroit » entre le demandeur et le défendeur, que le défendeur savait que sa déclaration serait portée à la connaissance du demandeur, en tant qu'individu ou en tant que membre d'une

(143) *Ibid.*, p. 175.

catégorie identifiable, relativement à une ou des transactions d'un genre particulier [...] et qu'il était fort possible que le demandeur s'y fie pour décider s'il voulait ou non conclure cette transaction ou une transaction de ce genre ¹⁴⁴.

La Chambre des lords a conclu que :

[TRADUCTION]

Les vérificateurs des finances d'une société anonyme n'ont aucune obligation de diligence envers les membres du public qui se fient aux états financiers lorsqu'ils décident d'acheter des actions de la société. Si un devoir aussi étendu existait, il est difficile de voir pourquoi il ne viserait pas également tous ceux qui font confiance aux états financiers relativement à d'autres transactions avec la société, comme les prêteurs ou les commerçants qui consentent un crédit ¹⁴⁵.

Au Canada, la plus importante affaire, à ce jour, sur la question de l'obligation de diligence en cas de déclarations inexactes faites par négligence est l'arrêt *Hercules Management Ltd. c. Ernst & Young* de la Cour suprême du Canada. Il s'agissait de savoir si les vérificateurs avaient une obligation de diligence envers les actionnaires et les investisseurs de deux sociétés relativement aux pertes en capital qu'ils auraient subies pour avoir fait confiance aux rapports de vérification annuels, ainsi qu'à la dépréciation de leurs actions.

Comme il a été dit, la Cour suprême s'est prononcée sur les points suivants, relativement à l'obligation de diligence :

- Il existe une obligation *prima facie* de diligence dans les cas de déclaration inexacte faite par négligence lorsque le défendeur aurait dû raisonnablement prévoir que le demandeur se fierait à sa déclaration et où la confiance accordée par le demandeur était raisonnable dans les circonstances (critères de la prévisibilité raisonnable et de la confiance raisonnable)¹⁴⁶.
- L'obligation *prima facie* de diligence peut être annulée ou supplantée par des considérations de principe. Dans les actions pour déclaration inexacte faite par négligence, la considération de principe prédominante est la responsabilité indéterminée – responsabilité pour un montant indéterminé pour un temps indéterminé à l'égard d'une catégorie indéterminée ¹⁴⁷.
- Dans les actions pour déclaration inexacte faite par négligence mettant en cause des vérificateurs :

(144) *Ibid.*, pp. 171-172

(145) *Ibid.*, p. 173.

(146) *Hercules Management Ltd. c. Ernst & Young*, (1997), 146 D.L.R. (4th) (CSC) p. 597.

(147) *Ibid.*, p. 592.

en général, les vérificateurs sont tenus à une obligation de diligence, car il est possible de satisfaire aux critères de prévisibilité raisonnable et de confiance raisonnable;

cependant, des considérations de principe comme les craintes relatives à la responsabilité indéterminée annulent dans la plupart des cas l'obligation *prima facie* ¹⁴⁸;

la responsabilité indéterminée ne posera pas de problème et une obligation de diligence existera si l'on peut démontrer que le vérificateur connaissait le demandeur (ou la catégorie de demandeurs) qui se fierait aux états financiers vérifiés et si ces derniers ont été utilisés dans le but et aux fins pour lesquels ils ont été préparés ¹⁴⁹.

L'arrêt *Hercules* établit avant tout que le vérificateur n'est tenu d'aucune obligation de diligence envers les actionnaires et les investisseurs pour ses déclarations inexactes faites par négligence dans la préparation d'états financiers vérifiés, à moins que l'on puisse démontrer qu'il connaissait l'identité des demandeurs (ou de la catégorie de demandeurs) qui allait se fier aux états financiers vérifiés et que ces derniers ont été utilisés dans le but et aux fins pour lesquels ils avaient été préparés. La Cour suprême a également statué que les états financiers vérifiés annuels exigés par la loi visaient à permettre aux actionnaires de superviser la gestion de la société en tant que groupe et non pas de faire des choix personnels en matière d'investissements ¹⁵⁰.

Une façon de limiter la responsabilité professionnelle serait de donner une définition législative claire des parties habilitées à intenter une action liée à la prestation de services professionnels. Cela pourrait imposer l'adoption de lois qui délimitent l'obligation de diligence des conseillers professionnels relativement à la publication d'informations financières ou autres. L'étendue de la responsabilité professionnelle pourrait être limitée à l'obligation de diligence due aux cocontractants ou aux personnes censées se servir de l'information pour certaines transactions.

On trouve un exemple de restriction des catégories de personnes habilitées à intenter une action contre un vérificateur dans la législation sur les sociétés des Bermudes. L'article correspondant dispose :

[TRADUCTION]

(3A) Personne ne peut poursuivre un vérificateur dans l'exercice de ses fonctions, comme elles sont prévues par la présente loi, sauf

a) la société qui a embauché le vérificateur pour remplir ces fonctions ;

(148) *Ibid.*, p. 597.

(149) *Ibid.*, p. 596.

(150) *Ibid.*, p. 601.

b) toute autre personne expressément autorisée par le vérificateur à se fier à ses travaux ¹⁵¹.

Divers arguments ont été avancés en faveur d'une restriction légale de l'obligation de diligence à un nombre limité de catégories de personnes :

- Comme il est plus probable que la négligence professionnelle résulte d'une erreur humaine que d'une dérogation délibérée aux normes professionnelles, il serait opportun de restreindre ceux qui peuvent présenter une réclamation fondée sur une telle erreur.
- La restriction de l'obligation envers les tiers encouragerait la circulation d'informations commerciales.
- Il serait plus facile de se procurer une assurance et le coût pourrait diminuer.
- Les gens d'affaires avertis devraient accepter une part du risque inhérent aux transactions commerciales. La protection offerte par le droit de la responsabilité professionnelle les vise peut-être moins que d'autres ¹⁵².

Arguments contre la restriction légale de l'obligation de diligence :

- Il ne faut pas restreindre la responsabilité, car les vérificateurs sont souvent embauchés parce que leur opinion et leurs rapports d'experts améliorent la qualité des documents des sociétés comme les états financiers, tout en leur donnant plus de poids.
- Bien souvent, les vérificateurs s'engagent à fournir des avis et des rapports, en sachant qu'ils seront accessibles au public.
- Restreindre la responsabilité professionnelle pourrait mettre un frein à l'activité commerciale si les créanciers et les investisseurs étaient dans l'impossibilité de se fier à l'exactitude des documents des sociétés comme les états financiers parce que le professionnel ne pourrait pas être tenu responsable de son manque de diligence dans leur préparation.
- La responsabilité civile n'est peut-être pas la crainte prédominante de certains vérificateurs. Leur responsabilité est souvent invoquée dans des actions intentées par les sociétés, leur séquestre ou leur liquidateur ¹⁵³.

(151) Bermudes, *Companies Amendments Act, 1996*, article 5 (nouvel article 90(3A) de la loi de principe).

(152) Ces arguments ont été avancés dans le rapport du groupe de travail du conseil ministériel pour les sociétés (Australie), *Professional Liability in Relation to Corporations Law Matters*, juin 1993. p. 13.

(153) *Ibid*, p. 14.

- L'évolution de la jurisprudence, au Canada et ailleurs, semble restreindre les catégories de personnes devant lesquelles le vérificateur et les membres de professions libérales peuvent être responsables. Il n'est peut-être ni nécessaire ni souhaitable, par conséquent, d'adopter des lois restreignant l'obligation de diligence.

Options

- (1) Recommander le maintien du statu quo. Laisser aux tribunaux, avec l'évolution du droit, le soin de déterminer l'étendue de l'obligation de diligence.
- (2) Recommander l'adoption de lois limitant les catégories de personnes envers lesquelles les vérificateurs ont une obligation de diligence pour la fourniture d'informations financières en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*, de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*.

2. Limitation du nombre de fonctions astreintes au régime de la responsabilité professionnelle

Une autre façon de limiter la responsabilité serait de réduire le nombre de fonctions professionnelles susceptibles de donner naissance à une poursuite pour négligence. Par exemple, les vérifications faites pour remplir une obligation légale ne donneraient lieu à aucune action pour préjudice financier intentée par des tiers ou des actionnaires, à la différence des vérifications faites dans des buts précis (émissions publiques, recherche d'investisseurs, prêts). Les services traditionnellement fournis par le membre d'une profession libérale pourraient donner lieu à des actions pour négligence, mais pas les travaux effectués hors de ce cadre.

Ces limites soulèveraient bien des questions. Par exemple, la *Loi sur les sociétés par actions* exige maintenant la vérification des sociétés dont les actions sont échangées dans le public. Il faudra peut-être revoir cette exigence de vérification si la responsabilité professionnelle qui s'y rapporte devait être restreinte.

Nombre des arguments pour ou contre la restriction légale du devoir de diligence sont également valables pour ce qui est de la restriction du nombre de services astreints à la responsabilité professionnelle. De plus, étant donné l'évolution récente de la jurisprudence qui, au Canada comme ailleurs, semble adopter de plus en plus une approche transactionnelle de la responsabilité pour déclaration inexacte faite par négligence, il n'est peut-être ni nécessaire ni judicieux de limiter le nombre de services astreints au régime de la responsabilité professionnelle.

Options

- (1) Recommander le maintien du statu quo. Laisser aux tribunaux, avec l'évolution du droit, le soin de trancher la question.
- (2) Recommander l'adoption de lois limitant le nombre de fonctions astreintes à la responsabilité pour préjudice financier découlant d'une faute en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*, de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*.

H. Réduction du délai de prescription pour intenter une action relative à la fourniture d'informations financières

Aux termes de la législation provinciale, il est souvent impossible d'intenter une action en justice pour négligence six ans après la date de l'événement donnant lieu à l'action. Le délai de prescription peut, en réalité, être plus long pour les actions en négligence où il est question de préjudice financier, car il ne commence à courir qu'un certain temps après que l'avis négligent a été donné.

Les lois qui limitent le délai au cours duquel il est possible d'intenter une action en justice visent à établir un équilibre entre le besoin de donner au plaignant assez de temps pour intenter une action, et celui d'assurer le défendeur qu'il ne sera pas poursuivi indéfiniment.

Nombre de lois fédérales contiennent des délais de prescription. Par exemple, l'article 252(2) de la *Loi sur les sociétés par actions* (LSA) dispose que les infractions prévues par la présente loi se prescrivent par deux ans à compter de leur date. Les dispositions relatives aux transactions d'initiés de la LSA stipulent qu'une action tendant à faire valoir un droit lorsqu'un initié se sert, pour son propre compte, de renseignements confidentiels dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils nuisent de façon appréciable à la valeur de la garantie, se prescrit par deux ans à compter, soit de la découverte des faits qui donnent lieu à l'action, soit du dépôt du rapport (par. 131(5)).

L'une des options de limitation de la responsabilité demanderait la réduction du délai de prescription pour les actions relatives à la fourniture d'informations financières qui sont intentées en vertu de la LSA et de la législation fédérale sur les institutions financières. Il serait possible d'écourter le délai de prescription ou de le faire commencer au moment de la remise de l'avis ou du rapport par le vérificateur en cause.

Étant donné que des années peuvent s'écouler avant la découverte d'une vérification entachée de négligence, cette modification serait profitable aux vérificateurs. D'un autre côté, une telle modification placerait les plaignants dans une position désavantageuse.

Options

- (1) Recommander le maintien du statu quo.
- (2) Recommander l'adoption de lois réduisant le délai imparti pour intenter des actions pour négligence relativement à la fourniture d'informations financières en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*, de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*.

I. Limitation de la durée de vie des informations financières

Une autre façon de limiter la responsabilité serait de restreindre la période durant laquelle il est possible de se fier aux informations financières. La loi pourrait, par exemple, limiter la fiabilité des états financiers à 12 ou 18 mois après leur publication.

Puisque la confiance est un des facteurs qui doit être prouvé dans une action pour négligence, il serait peut-être bon de préciser dans la législation qu'il n'est pas raisonnable de se fier à des états financiers rendus publics depuis un certain temps déjà. D'un autre côté, il vaudrait peut-être mieux laisser aux tribunaux le soin de décider ce qu'est une confiance raisonnable, plutôt que d'apporter des modifications aux lois.

Options

- (1) Recommander le maintien du statu quo. Laisser aux tribunaux, avec l'évolution du droit, le soin de trancher la question de la confiance.
- (2) Recommander l'adoption de lois précisant le délai après lequel il ne serait plus possible de se fier aux informations financières fournies en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*, de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* et de la *Loi sur les sociétés d'assurances*.

J. Possibilité pour les membres de professions libérales de limiter leur responsabilité en se constituant en société ou en société à responsabilité limitée

Les membres de professions libérales, comme les avocats ou les comptables, travaillent habituellement dans le cadre d'une société de personnes. Quel que soit le nombre d'associés impliqués dans un acte de négligence, tous les membres de la société sont solidairement responsables en cas d'action pour négligence intentée contre l'un d'entre eux. De plus, les biens mobiliers d'un associé peuvent être utilisés en règlement d'un jugement rendu contre le cabinet, même si, en réalité, l'associé en question n'a pas causé le préjudice.

L'Association du Barreau canadien a décrit l'évolution de la responsabilité entre associés en ces termes :

Les professions libérales traditionnelles dans les domaines du droit, de la médecine et de la comptabilité ont toujours relié les soins et la responsabilité de façon beaucoup plus étroite que les autres fournisseurs de services. En conséquence, les personnes qui exercent ces professions risquent beaucoup plus de se voir imputer la responsabilité de leurs activités ou de leurs avis professionnels que les gens d'affaires en général. Ce lien étroit reposait sur la notion de clientèle et sur l'importance des services offerts à cette clientèle qui avait souvent besoin d'une protection spéciale.

La responsabilité solidaire des membres de cabinets professionnels est apparue à une époque où les professionnels étaient seulement responsables devant leur clients. La responsabilité professionnelle a évolué avec l'imposition de la responsabilité civile, l'élimination de l'interdiction faite au demandeur de poursuivre dans les cas de négligence de la victime et l'élargissement de la responsabilité envers des personnes autres que les clients. Les professionnels peuvent maintenant se voir imputer une responsabilité par des sources diverses, y compris par des tiers qui, sciemment ou non, s'appuient sur les travaux des professionnels. Les montants adjugés ont eux aussi considérablement augmenté.

La question est de savoir si la responsabilité de cette nature, fondée sur un lien unique en son genre avec un professionnel expert, reste valable. La plupart des groupes professionnels maintenant reconnus comme spécialisés ne sont pas exposés aux questions de responsabilité auxquelles font face les professions libérales traditionnelles. Leurs membres sont souvent autorisés à exercer leurs activités au sein d'une organisation constituée en personne morale ou à responsabilité limitée qui limite donc la responsabilité personnelle aux activités professionnelles directes de chaque membre. Ces personnes ne risquent pas de devoir assumer la responsabilité des activités de leurs associés. [...] L'exposition obligatoire des associés à une responsabilité solidaire et à une responsabilité personnelle - même s'ils n'ont pas participé à l'affaire en cause - ainsi qu'à une responsabilité personnelle en cas de simple erreur, omission ou jugement est propre à la société de personnes dans le contexte des professions libérales ¹⁵⁴.

Au niveau de la société de personnes, la responsabilité est un aspect déterminant des craintes qu'ont les défenseurs qui travaillent à titre d'associés. La responsabilité solidaire entre codéfendeurs est pourtant très différente de la responsabilité solidaire entre associés.

(154) L'Association du Barreau canadien, *La responsabilité professionnelle* (1996), p. 5-7.

La deuxième [problème] se rapporte aux sociétés à responsabilité limitée et à la réforme du droit des sociétés. [...] Il n'a rien à voir avec le principe de responsabilité solidaire de la common law ; il concerne uniquement les sociétés de personnes. Il s'agit du principe selon lequel toute négligence ou équivalent de la part de l'un des associés rend les autres associés conjointement et solidairement responsables. [...] Il faut faire la distinction entre la responsabilité solidaire interne au sein de la société de personnes, [...] et la responsabilité solidaire externe, c'est-à-dire celle de toute la société de personnes avec les défendeurs qui n'en font pas partie. Ce sont deux questions très différentes ¹⁵⁵.

Au Canada, la question de la responsabilité solidaire entre associés est du ressort des provinces.

La compétence fédérale prévue par la Constitution en matière de responsabilité solidaire est limitée aux services professionnels énumérés dans la législation fédérale relative aux sociétés et aux institutions financières. La compétence provinciale en la matière comprend la réglementation de la responsabilité délictuelle et la réglementation de la plupart des entreprises commerciales et professionnelles ¹⁵⁶.

De nombreux pays en sont donc venus à la conclusion qu'il valait mieux que les cabinets limitent leur responsabilité. Aux États-Unis, les corporations professionnelles et les sociétés à responsabilité limitée sont de plus en plus répandues, et la plupart des États ont adopté des lois permettant aux professions libérales de travailler dans ces nouvelles structures.

Les États ont adopté des lois autorisant les avocats et autres professions libérales à former des corporations professionnelles dont la structure et le mode de fonctionnement ressemblent à ceux des sociétés par actions. Ces lois n'offrent toutefois aucune protection en cas de faute professionnelle et certaines étendent la responsabilité pour faute professionnelle aux actes d'autres professionnels qui travaillent sous la supervision et la direction d'un professionnel donné¹⁵⁷.

La société à responsabilité limitée (SARL) combine les caractéristiques de la société par actions et de la société en nom collectif; il s'agit d'une personne morale à part entière, comme la société par actions, mais placée sous le régime fiscal de la société en nom collectif. Les membres d'une SARL en sont les propriétaires et leur responsabilité est limitée. La structure de ces sociétés peut être celle d'une société par actions ou d'une société en nom collectif. La plupart des lois sur les SARL stipulent que les membres ne sont pas personnellement responsables, du seul

(155) *Délibérations*, Réunion concernant la responsabilité solidaire et les professions libérales, 21 novembre 1996, fascicule 24, p. 24A:5-A:6.

(156) L'Association du Barreau canadien, *La responsabilité professionnelle* (1996) p. 12.

(157) Carolyn Wilson, *Limited Liability - A Survey Study of the United States of America*, Cassels, Brock & Blackwell (1997), p. 28-29.

fait qu'ils en font partie ou qu'ils en sont des gestionnaires, de ses responsabilités délictuelles ou contractuelles. Dans l'ensemble, les professionnels demeurent responsables de leurs propres actes¹⁵⁸.

Les sociétés à responsabilité limitée permettent aux entreprises de conserver leur structure, tout en protégeant les biens mobiliers des associés qui ne sont pas visés dans une action pour négligence. La société est responsable des actes commis par les associés dans le cadre normal de ses activités, mais les membres ne sont pas responsables des actes de leurs collègues. Toutefois, ils demeurent responsables de leur propres actes, ainsi que des actes dont ils ont une connaissance directe ou qui ont été commis par les personnes sous leur responsabilité.

Le Royaume-Uni semble être sur le point de permettre aux membres de professions libérales de former des sociétés à responsabilité limitée. En février 1997, le ministère britannique du Commerce et de l'Industrie a publié un document de consultation intitulé *Limited Liability Partnerships*. Le document énonce en détail les propositions du gouvernement visant à permettre aux professions réglementées de former des sociétés à responsabilité limitée. Entre autres, les propositions du gouvernement comprennent les garanties suivantes :

- des pénalités pour les transactions illicites ou frauduleuses, le pouvoir de disqualifier des membres et des pouvoirs d'enquête semblables à ceux des sociétés par actions;
- l'archivage public des comptes vérifiés et autres informations;
- des mesures pour garantir la disponibilité des fonds au moment de la liquidation;
- des mesures pour garantir un respect minimal des règles de déontologie en vigueur dans une profession réglementée ¹⁵⁹.

Au Royaume-Uni, les membres de professions libérales, tels les vérificateurs, ont déjà le droit de se constituer en personne morale et l'île de Jersey, centre financier reconnu, a adopté des lois permettant la création de sociétés à responsabilité limitée.

Plusieurs dispositions de la *Limited Liability Partnership (Jersey) Law* de 1996 visent à mettre les actifs personnels des partenaires à l'abri d'une saisie lorsqu'une action pour négligence est intentée avec succès contre une société. En général, la responsabilité est imputée à la SARL et aux partenaires responsables de l'acte de négligence ou de l'omission. La loi renferme aussi des garanties pour les tiers qui font affaire avec la SARL. En plus de déposer un cautionnement de 5 millions de livres contre une éventuelle faillite, celle-ci doit indiquer la nature de sa personnalité morale en ajoutant le sigle SARL après son nom et afficher son nom, son numéro

(158) *Ibid.*, p. 30-31.

(159) Royaume-Uni, ministère du Commerce et de l'Industrie, *Limited Liability Partnerships*, document de consultation, février 1997, p. 7.

d'enregistrement et son statut de SARL de Jersey sur son papier à en-tête, sa papeterie et autres documents publics¹⁶⁰.

Pour l'instant, le régime de la SARL n'existe pas au Canada. Cependant, en 1996, le gouvernement de l'Ontario a publié un document de travail discutant de l'opportunité d'instaurer ce type de régime dans la province. La Colombie-Britannique permet aux vérificateurs de se constituer en personne morale mais ne dispose pas de régime de SARL.

Notons que les promoteurs de la SARL demandent la mise en place de cette structure pour protéger les biens mobiliers des associés hors de cause plutôt que pour amener une solution aux inquiétudes relatives à la règle de responsabilité solidaire des codéfendeurs. Les SARL ne protégeront pas les biens mobiliers de la société, ni ceux des associés directement visés par une réclamation en dommages-intérêts découlant d'un acte de négligence; elles ne changeront rien non plus à la responsabilité des défendeurs de dédommager les plaignants; cependant, à l'instar des sociétés par actions, elles mettront à l'abri les biens mobiliers des associés qui ne sont pas directement impliqués dans une action pour négligence et limiteront l'incidence potentiellement négative sur ces biens d'un jugement coûteux rendu à l'encontre de la société.

Options

- (1) Recommander le maintien du statu quo.
- (2) Recommander que le gouvernement fédéral encourage les gouvernements provinciaux et territoriaux à adopter des lois permettant aux membres de professions libérales de se constituer en personne morale ou de limiter leur responsabilité en créant des sociétés à responsabilité limitée.

(160) Philip Morris et Joanna Stevenson, «The Jersey Limited Liability Partnership: A New Legal Vehicle for Professional Practice», *The Modern Law Review*, vol. 60, n° 4, juillet 1997, p. 538-551, et en particulier p. 544-545.

ANNEXE A

TÉMOINS

N° DE FASC.	DATE	TÉMOINS
1 (Groupe de travail)	Calgary, 13 février 1996	De l'Institut canadien des comptables agréés : M. Michael H. Rayner, président M. William H. Broadhurst, président, groupe de travail de l'ICCA sur la responsabilité professionnelle l'honorable Willard Z. Estey.
12	28 octobre 1996	De Fasken Campbell Godfrey : M. John Campion Mme Victoria Stewart. Par téléconférence : Du ministère du Trésor de l'Australie : M. Ian Govey, conseiller principal, Affaires juridiques. De l'université nationale de l'Australie : M. Jim Davis, professeur.
12	29 octobre 1996	De l'Association des ingénieurs-conseils du Canada : M. Pierre A. H. Franche, président et chef de l'exploitation M. Bruce Carr-Harris, avocat-conseil.
13	31 octobre 1996	De l'Association du Barreau canadien : M. Russell W. Lusk, président Mme Alison Manzer, présidente, Comité sur la réforme législative des institutions financières M. John D.V. Hoyles, directeur exécutif.

**De l'Institut canadien des comptables
agréés :**

M. Michael H. Rayner, président
M. William Broadhurst, président, groupe de
travail sur la responsabilité professionnelle
M. Ron Gage, ancien président du Conseil
d'administration.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing

45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition

45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Mr. Nick Le Pan, Deputy Superintendent, Operations Sector,
Ms Patty Evanoff, Director, Policy Initiatives and
Communications; and
Ms Carol Taraschuk, Legal Counsel, Department of Justice.

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. Nick Le Pan, surintendant adjoint, Secteur des opérations;
Mme Patty Evanoff, directrice, Division des initiatives
stratégiques et des communications; et
Mme Carol Taraschuk, conseillère juridique, ministère de la
Justice.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Thursday, October 30, 1997
Tuesday, November 4, 1997

Le jeudi 30 octobre 1997
Le mardi 4 novembre 1997

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Second and Third Meetings on:
Bill S-3, An Act to amend the Pension Benefits
Standards Act, 1985 and the Office of the
Superintendent of Financial Institutions Act

Deuxième et troisième réunions concernant:
Le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur
les normes de prestation de pension et la Loi sur le
Bureau du surintendant des institutions financières

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-3)

Y COMPRIS:
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-3)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kolber
Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C.	Meighen
(or Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Stanbury
Kelleher, P.C.	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kolber
Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p.	Meighen
(ou Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Stanbury
Kelleher, c.p.	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 30, 1997

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Callbeck, Kirby, Stewart and Tkachuk (4).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms June Dewetering, Researcher, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Multi-Employers Benefit Plan Council of Canada:

Mr. Bill Anderson, President; and

Ms Joan Tanaka, Vice-President.

From the International Association of Machinists and Aerospace Workers:

Mr. Louis Erlichman, Research Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 21, 1997, the committee resumed its study of Bill S-3, An Act to amend the Pension Benefits Standards Act, 1985 and the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act. (See Issue No. 2, October 28, 1997, for the full text of the Order of Reference.)

Mr. Anderson and Ms Tanaka made opening statements and then answered questions.

Mr. Erlichman made an opening statement and then answered questions.

At 12:25 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, November 4, 1997

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Callbeck, Kelleher, P.C., Kirby, Meighen, Oliver and Stewart (7).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ms June Dewetering, Researcher, Economics Division.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 30 octobre 1997

(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Callbeck, Kirby, Stewart et Tkachuk (4).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme June Dewetering, attachée de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De Multi-Employers Benefit Plan Council of Canada:

M. Bill Anderson, président; et

Mme Joan Tanaka, vice-présidente.

De l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale:

M. Louis Erlichman, directeur de la recherche.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 octobre 1997, le comité poursuit son étude du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières. (Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 2 du 28 octobre 1997.)

M. Anderson et Mme Tanaka font un exposé, puis répondent aux questions.

M. Erlichman fait un exposé, puis répond aux questions.

À 12 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 4 novembre 1997

(5)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Callbeck, Kelleher, c.p., Kirby, Meighen, Oliver et Stewart (7).

Également présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Mme June Dewetering, attachée de recherche, Division de l'économie.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Mr. Nick Le Pan, Deputy Superintendent, Operations Sector;

Ms Patty Evanoff, Director, Policy Initiatives and Communications; and

Ms Carol Taraschuk, Legal Counsel, Department of Justice.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 21, 1997, the Committee proceeded to study Bill S-3, An Act to amend the Pension Benefits Standards Act, 1985 and the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act. (See Issue No. 2, October 28, 1997, for the full text of the Order of Reference.)

Mr. Le Pan made an opening statement and along with Ms Taraschuk answered questions.

It was agreed,—That a letter from Mr. Le Pan, dated November 4, 1997 and tabled with the committee, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (see Appendix 5900 B1/S-3, 3 "1").

After consideration of the clauses of the bill it was agreed,—That Bill S-3 be adopted and reported to the Senate with the following amendments to clause 9:

Pages 8 to 9, clause 9:

(a) replacing lines 22 to 24, on page 8, with the following:

“(a) the employer establishes that

(i) it is entitled to the surplus, or part of it, under the pension plan, or

(ii) it has a claim to the surplus, or part of it, under this section;”;

(b) adding, after line 28, on page 8, the following:

“(2) In deciding whether to consent to a refund, the Superintendent shall recognize the claim of the employer to the surplus, or part of it, established under this section.”;

(c) replacing line 29, on page 8, with the following:

“(3) An employer has a claim to the surplus, or”;

(d) replacing line 39, on page 8, with the following:

“(4) Subject to subsection (5), if more than one half but fewer than two”;

(e) adding after line 2, on page 9, the following:

“(5) The employer's claim to the surplus, or part of it, shall be submitted to arbitration within eighteen months after the termination of the pension plan, or any further period specified by the Superintendent, if

(a) the employer has not established a claim to the surplus;

(b) the plan is terminated; and

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. Nick Le Pan, surintendant adjoint, secteur des opérations;

Mme Patty Evanoff, directrice, Division des initiatives stratégiques et des communications; et

Mme Carol Taraschuk, conseillère juridique, ministère de la Justice.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 octobre 1997, le comité poursuit son étude du projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières. (Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 2 du 28 octobre 1997.)

M. Le Pan fait un exposé, puis, de concert avec Mme Taraschuk, répond aux questions.

Il est convenu— Qu'une lettre de M. Le Pan, datée du 4 novembre 1997 et déposée auprès du comité, figurera en annexe du compte rendu des délibérations du comité d'aujourd'hui (voir annexe 5900 B1/S-3, 3 «1»).

Après examen des dispositions du projet de loi, il est convenu—Que le projet de loi S-3 est adopté et qu'il en sera fait rapport au Sénat avec les amendements suivants à l'article 9:

Pages 8 et 9, article 9:

a) par substitution, aux lignes 18 à 20, page 8, de ce qui suit:

«a) à la justification par l'employeur:

(i) soit de son droit à tout ou partie de l'excédent au titre du régime de pension,

(ii) soit de sa réclamation, en vertu du présent article, concernant tout ou partie de l'excédent;»;

b) par adjonction, après la ligne 23, page 8, de ce qui suit:

«(2) Pour déterminer s'il doit consentir au remboursement, le surintendant ne peut remettre en question la réclamation concernant tout ou partie de l'excédent établie par l'employeur au titre du présent article.»;

c) par substitution, à la ligne 24, page 8, de ce qui suit:

«(3) L'employeur a une réclamation concernant tout ou partie de»;

d) par substitution, à la ligne 33, page 8, de ce qui suit:

«(4) Sous réserve du paragraphe (5), si plus de la moitié mais moins des deux»;

e) par adjonction, après la ligne 2, page 9, de ce qui suit:

«(5) L'employeur soumet à l'arbitrage sa réclamation concernant tout ou partie de l'excédent dans les dix-huit mois suivant la cessation de régime ou dans le délai plus long que précise le surintendant, si les conditions suivantes sont réunies:

a) l'employeur n'a pas établi de réclamation concernant l'excédent;

b) il y a eu cessation du régime de pension;

(c) the employer is winding up or is in the process of being liquidated.

The employer shall notify the Superintendent and the persons in the categories referred to in subsection (3) that the claim will be submitted to arbitration.

(6) If a proposal or claim is submitted to arbitration, the employer and all interested persons are deemed to have agreed to have the employer's claim determined by the arbitration.”;

(f) adding after line 26, on page 9, the following:

“(15) In respect of a claim submitted to arbitration under subsection (5), the arbitrator may impose a scheme of division of the surplus, or of part of it, between the parties to the arbitration.”; and

(g) renumbering subclauses (2) to (11) accordingly and any cross-references thereto.

At 10:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

c) l'employeur est en liquidation.

L'employeur en informe le surintendant et les personnes faisant partie des groupes visés aux alinéas (3)a) et b).

(6) Si l'employeur soumet la proposition ou la réclamation à l'arbitrage, l'employeur et toutes les personnes intéressées sont réputés avoir consenti à ce que la réclamation de l'employeur soit tranchée par l'arbitre.»;

f) par adjonction, après la ligne 24, page 9, de ce qui suit:

«(15) Dans le cas d'un arbitrage découlant de l'application du paragraphe (5), l'arbitre peut imposer un régime de répartition de la totalité ou de partie de l'excédent entre les parties.»;

g) par le changement de désignation numérique des paragraphes (2) à (11) et de présentation des renvois qui en découlent.

À 10 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, November 5, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-3, an Act to amend the Pension Benefits Standards Act, 1985 and the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Tuesday, October 21, 1997, and now reports the same with the following amendments:

Pages 8 to 9, clause 9:

(a) replacing lines 22 to 24, on page 8, with the following:

“(a) the employer establishes that

(i) it is entitled to the surplus, or part of it, under the pension plan, or

(ii) it has a claim to the surplus, or part of it, under this section.”;

(b) adding, after line 28, on page 8, the following:

“(2) In deciding whether to consent to a refund, the Superintendent shall recognize the claim of the employer to the surplus, or part of it, established under this section.”;

(c) replacing line 29, on page 8, with the following:

“(3) An employer has a claim to the surplus, or”;

(d) replacing line 39, on page 8, with the following:

“(4) Subject to subsection (5), if more than one half but fewer than two”;

(e) adding after line 2, on page 9, the following:

“(5) The employer's claim to the surplus, or part of it, shall be submitted to arbitration within eighteen months after the termination of the pension plan, or any further period specified by the Superintendent, if

(a) the employer has not established a claim to the surplus;

(b) the plan is terminated; and

(c) the employer is winding up or is in the process of being liquidated.

The employer shall notify the Superintendent and the persons in the categories referred to in subsection (3) that the claim will be submitted to arbitration.

(6) If a proposal or claim is submitted to arbitration, the employer and all interested persons are deemed to have agreed to have the employer's claim determined by the arbitration.”;

(f) adding after line 26, on page 9, the following:

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 5 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 21 octobre 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

Pages 8 et 9, l'article 9:

(a) par substitution, aux lignes 18 à 20, page 8, de ce qui suit:

« a) à la justification par l'employeur:

(i) soit de son droit à tout ou partie de l'excédent au titre du régime de pension,

(ii) soit de sa réclamation, en vertu du présent article, concernant tout ou partie de l'excédent; »;

(b) par adjonction, après la ligne 23, page 8, de ce qui suit:

« (2) Pour déterminer s'il doit consentir au remboursement, le surintendant ne peut remettre en question la réclamation concernant tout ou partie de l'excédent établie par l'employeur au titre du présent article. »;

(c) par substitution, à la ligne 24, page 8, de ce qui suit:

« (3) L'employeur a une réclamation concernant tout ou partie de »;

(d) par substitution, à la ligne 33, page 8, de ce qui suit:

« (4) Sous réserve du paragraphe (5), si plus de la moitié mais moins des deux »;

(e) par adjonction, après la ligne 2, page 9, de ce qui suit:

« (5) L'employeur soumet à l'arbitrage sa réclamation concernant tout ou partie de l'excédent dans les dix-huit mois suivant la cessation du régime, ou dans le délai plus long que précise le surintendant, si les conditions suivantes sont réunies:

a) l'employeur n'a pas établi de réclamation concernant l'excédent;

b) il y a eu cessation du régime de pension;

c) l'employeur est en liquidation.

L'employeur en informe le surintendant et les personnes faisant partie des groupes visés aux alinéas (3)a) et b).

(6) Si l'employeur soumet la proposition ou la réclamation à l'arbitrage, l'employeur et toutes les personnes intéressées sont réputées avoir consenti à ce que la réclamation de l'employeur soit tranchée par l'arbitre. »;

f) par adjonction, après la ligne 24, page 9, de ce qui suit:

“(15) In respect of a claim submitted to arbitration under subsection (5), the arbitrator may impose a scheme of division of the surplus, or of part of it, between the parties to the arbitration.”; and

(g) renumbering subclauses (2) to (11) accordingly and any cross-references thereto.

Respectfully submitted,

« (15) Dans le cas d'un arbitrage découlant de l'application du paragraphe (5), l'arbitre peut imposer un régime de répartition de la totalité ou de partie de l'excédent entre les parties. »;

g) par le changement de désignation numérique des paragraphes (2) à (11) et de présentation des renvois qui en découlent.

Respectueusement soumis,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 30, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, to amend the Pension Benefits Standards Act, 1985 and the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Senators, we have two groups of witnesses today; the first from the Multi-Employer Benefit Plan Council of Canada and the second from the International Association of Machinists and Aerospace Workers.

From the Multi-Employer Benefit Plan Council of Canada we have Mr. Bill Anderson, their president, and Ms Joan Tanaka, their vice-president.

Thank you both very much for coming.

In addition to telling us your views on Bill S-3, after which we will ask you some questions, it would be appreciated if you could take a couple of minutes at the beginning to tell us about your organization, since you have not appeared before us previously.

Please proceed.

Mr. Bill Anderson, President, Multi-Employer Benefit Plan Council of Canada: Honourable senators, I did intend to explain MEBCO's role as well as define multi-employer pension plans. MEBCO exists because many people in government today do not understand multi-employer benefit plans.

Multi-employer benefit plans exist because of an agreement between management and labour to recognize and fulfill the needs of individual workers in the pension and life and health area. Multi-employer benefit plans are operated through pension trusts on which, in almost 100 per cent of the cases, management and labour both sit and manage the pension trust. These trusts are involved in industries such as construction, entertainment, hotel/restaurant, transportation and retail food. Approximately 1 million individuals in Canada and their families are represented. It is a very large segment of the pension area in Canada as well as of Canadian society, one which we feel has not been properly represented in the past with the regulatory bodies.

Multi-employer benefit plans have separate needs from those of single employer pension plans and we will explain those as we go along.

The Chairman: On a point of clarification, we are familiar with the notion of a pension plan and a single employer. What is the business reason that led to several employers getting together to create a single pension plan?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 30 octobre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pensions et la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour en étudier la teneur.

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Sénateurs, nous accueillons aujourd'hui deux groupes de témoins. Les membres du premier représentent le Multi-Employer Benefit Plan Council of Canada et ceux du deuxième, l'Association internationale des machinistes et travailleurs de l'aérospatiale.

Pour le premier groupe, nous entendons M. Bill Anderson, le président, et Mme Joan Tanaka, la vice-présidente.

Je vous remercie tous les deux d'être venus témoigner.

Avant d'exposer vos vues sur le projet de loi S-3 et de nous laisser poser quelques questions, nous aimerions que vous consacriez quelques minutes à nous dépeindre votre organisme puisque c'est la première fois que vous comparez devant notre comité.

La parole est à vous.

M. Bill Anderson, président, Multi-Employer Benefit Plan Council of Canada: Honorables sénateurs, j'avais bel et bien l'intention d'expliquer le rôle du MEBCO et de définir le régime de pension interentreprises. Le MEBCO doit son existence au fait que de nombreuses personnes au sein du gouvernement ne comprennent pas ce que sont les régimes de pension interentreprises.

Ces régimes découlent d'une entente conclue entre la direction et ses employés pour reconnaître et satisfaire les besoins des travailleurs individuels dans les domaines des pensions et de l'assurance-vie. Ces régimes sont gérés par l'entremise de fiducies de pension au sein desquelles siègent, dans presque tous les cas, la direction et les employés. Ils existent dans des industries comme celles de la construction, des loisirs, de la restauration et de l'hôtellerie, des transports et des aliments au détail. Environ un milliard de particuliers au Canada et leurs familles y sont représentés. Il s'agit d'un très large segment du secteur des pensions au Canada de même que de la société canadienne, un secteur qui, à notre avis, n'a pas été bien représenté par le passé avec les organismes de réglementation.

Les besoins des régimes de pension interentreprises diffèrent de ceux des régimes à employeur unique. Nous les expliquerons au fur et à mesure de notre exposé.

Le président: J'ai besoin d'un petit éclaircissement. Nous savons ce qu'est un régime de retraite et un employeur unique. Quelle raison économique a conduit plusieurs employeurs à créer conjointement un régime de retraite unique?

Mr. Anderson: I will use the Ottawa plumbers as an example. They encompass 1,000 people and 400 contractors or employers. Through the union hall a person could work for four or five employers during one year. That employer does not have the incentive to create a pension plan for that individual. He may also have a limited number of individuals working at a time. Through the union, with trust funds and through collective agreements, money can be bargained on a cents-per-hour basis for each individual, regardless of where those individuals work.

The Chairman: That leads me to jump to the conclusion that it is a defined contribution plan, not a defined benefit plan. Is that right?

Mr. Anderson: No, they are classified as a defined benefit plan.

Ms Joan Tanaka, Vice-President, Multi-Employer Benefit Plan Council of Canada: They are what we in the pension industry would call a hybrid. The benefits are defined in that it will be a certain amount per month times years of credited service, which is your typical benefit program.

At the same time, the contributions are also defined in that they are stated in a collective agreement as being so many cents per hour, so many dollars per month or a percentage of earnings. In essence, we consider ourselves a hybrid, but for Revenue Canada purposes and for PA reporting we are considered to be a defined contribution plan because of the complexity and the numbers of people in the plan. These trust funds started with the Taft-Hartly legislation in the United States and spread into Canada.

Mr. Anderson mentioned the plumbers. In the retail industry, the lay of the land now is part-time work. In the past, in retail for example, before a plan that I work with was established in 1976, part time workers did not have a benefit program. The requirement was 700 hours or a percentage of the YMNPE, which stands for yearly maximum pension employable. Through the benefit trust fund, we do not care how much you make. We care about hours worked. The part time workers are then afforded a pension plan, as are full-time employees. These pension programs are getting bigger because of the flexibility offered within them.

The Chairman: That is a terrific explanation. Thank you very much.

Mr. Anderson: It is a hybrid. When you look at the pension adjustment aspect of it, it is handled like a defined contribution program. It is still classified as a defined benefit. We are unique. That is one of the points I want to get across today.

M. Anderson: Je me servirai comme exemple des plombiers d'Ottawa. Ils regroupent environ 1 000 personnes et 400 entrepreneurs ou employeurs. Par l'entremise du bureau de placement syndical, une personne pouvait travailler pour quatre ou cinq employeurs au cours d'une année. Cet employeur n'est pas encouragé à créer un régime de retraite pour cette personne. Il se peut également qu'il ait un nombre limité de particuliers qui travaillent un certain moment. Par l'entremise du bureau de placement syndical, avec les fonds en fiducie et par l'entremise des conventions collectives, l'argent peut être négocié sur la base d'un certain nombre de cents l'heure pour chaque personne, peu importe où ces personnes travaillent.

Le président: Cela me pousse à conclure qu'il s'agit d'un régime de retraite à cotisations déterminées et non à prestations déterminées. Est-ce que j'ai raison?

M. Anderson: Non, on le classe en tant que régime de retraite à prestations déterminées.

Mme Joan Tanaka, vice-présidente, Multi-Employer Benefit Plan Council of Canada: Il s'agit de ce que nous, de l'industrie des pensions, appellerions un régime hybride. Les prestations sont déterminées en ce sens qu'il s'agira d'un certain montant par mois multiplié par les années de service décomptées, ce qui correspond à votre programme de prestations type.

En même temps, les contributions sont aussi déterminées en ce sens qu'elles sont définies dans une convention collective comme étant un certain nombre de cents l'heure, un certain nombre de dollars par mois ou un pourcentage des gains. Essentiellement, nous nous considérons comme un régime hybride, mais aux fins de l'impôt fédéral et des rapports relatifs au facteur d'équivalence, notre plan est considéré comme un régime à cotisations déterminées étant donné sa complexité et le nombre de participants. Ces fonds de fiducie sont le fruit de la loi américaine Taft-Hartly et se sont étendus au Canada.

M. Anderson a parlé des plombiers. Dans le secteur de la vente au détail, on privilégie le travail à temps partiel. Par le passé, dans ce même secteur, avant la mise en oeuvre en 1976 d'un régime avec lequel je travaille, les travailleurs à temps partiel n'avaient pas accès à un programme d'indemnisation. L'exigence était 700 heures ou un pourcentage du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension. Avec la caisse fiduciaire, peu nous importe ce que vous gagnez. Ce qui nous intéresse, ce sont les heures travaillées. Les travailleurs à temps partiel peuvent donc se permettre un régime de retraite, au même titre que les employés à plein temps. Ces régimes prennent de l'expansion en raison de la souplesse qu'ils offrent.

Le président: Quelle explication sensationnelle! Je vous remercie beaucoup.

M. Anderson: Il s'agit d'un régime hybride. Lorsque vous considérez l'aspect du facteur d'équivalence, il est administré comme un programme à cotisations déterminées. On continue de le classer comme une prestation déterminée. Notre régime est unique. Il s'agit d'un des points que je voulais faire ressortir aujourd'hui.

I should like to thank this committee for allowing us to speak and I should like to thank OSFI for allowing us to express our ideas and to communicate and consult with them on this process. It has been good from our point of view. I think we have both learned a lot. We have had good communication all the way along.

MEBCO involves not only management and unions but all the professionals who are involved with this structure — the administrators, the consultants, the actuaries, the auditors and the legal people. We have a fairly large organization right across the country.

We believe that through the process we have had over the past year and a half many of our concerns with the initial draft have been met in this legislation. I will point out a little later things we think could be changed. However, we are 90 per cent satisfied with this legislation.

MEBCO believes there is still room for improvement with both OSFI and government in terms of them understanding that multi-employer benefit plans have needs separate from those of single-employer benefit plans. We will emphasize that over a period of time.

Some of our original concerns included the tone of the amendments and the tone of the bodies that were putting them forward. We were particularly concerned that OSFI could take control of a multi-employer pension plan without due process. Due process still remains one of our major concerns.

I also think there was an exaggerated emphasis by OSFI on wanting to meet with the boards, on inviting intervention, on holding meetings with members who they think may be disgruntled, and on hiring outside professionals — auditors, lawyers, actuaries — at the expense of the plan.

We realize that regulation is appropriate but believe that over-regulation is non-productive. We still think that the legislation is not clear as to due process.

The Chairman: Can you give us specific suggestions as to what would improve the clarity, from your point of view?

Mr. Anderson: Rather than OSFI arbitrarily calling a meeting, we would like them to give exact reasons why they are calling the meeting and state what the purpose of the meeting is, rather than perhaps going on a chase.

The Chairman: I presume that can be handled in regulations.

Mr. Anderson: That is correct. One aspect of this whole process with which we are totally pleased is our ability to consult with OSFI on the regulations.

Ms Tanaka: Another example of due process is that the superintendent may require the administrator to invite members, former members, or any other persons entitled to pension benefits or refunds under the plan to attend meetings, or may call a meeting of the membership. That is not so difficult if you are a

J'aimerais remercier les membres de ce comité de nous permettre de nous faire entendre. Je voudrais aussi remercier le BSIF de nous avoir laissés lui exprimer nos vues, communiquer avec lui et le consulter tout au long du processus. Nous estimons en avoir tiré profit. Je crois que nous avons tous les deux beaucoup appris. Nous n'avons eu aucun problème de communication tout au long du processus.

Le MEBCO mobilise non seulement la direction et les syndicats mais tous les professionnels qui y interviennent — les administrateurs, les consultants, les actuaires, les vérificateurs et les hommes de loi. Notre organisation d'assez grande envergure est présente d'un bout à l'autre du pays.

Grâce au processus en place depuis un an et demie, nous estimons que la mesure législative dans sa forme actuelle tient compte de la plupart des préoccupations que nous avions formulées à l'égard de la première ébauche. Je vous ferai part un peu plus loin des modifications qui pourraient être apportées. Cependant, cette mesure législative nous satisfait à 90 p. 100.

MEBCO estime que le BSIF et le gouvernement ont encore du chemin à faire pour comprendre que les régimes de prestations interentreprises et les régimes de prestations à employeur unique n'ont pas les mêmes besoins. Nous insisterons là-dessus pendant un certain temps.

Nous nous étions entre autres inquiétés au départ de l'allure générale des modifications et du ton des organismes qui les proposaient. Nous avions craint plus particulièrement que le BSIF puisse prendre le contrôle d'un régime de retraite interentreprises sans règles établies. Cela reste un de nos principaux objets de préoccupation.

Je crois aussi que le BSIF a légèrement exagéré en voulant rencontrer les organes de gestion, en invitant à l'intervention, en tenant des assemblées avec les participants qu'il croit mécontents et en retenant les services de professionnels de l'extérieur — vérificateurs, avocats, actuaires — aux dépens du régime.

Nous nous rendons compte qu'une réglementation est indiquée mais que la surréglementation ne mène à rien. Nous continuons de croire que la mesure législative n'est pas claire en ce qui concerne les règles établies.

Le président: Pouvez-vous nous faire des suggestions pour améliorer la mesure législative?

M. Anderson: Plutôt que le BSIF convoque arbitrairement une assemblée et se lance dans une poursuite, nous aimerions qu'il donne les raisons exactes de cette convocation et en précise l'objectif.

Le président: Je suppose que cela peut se faire par voie de règlement.

M. Anderson: C'est exact. Ce qui nous plaît énormément dans tout ce processus entre autres, c'est qu'il nous offre la possibilité de consulter le BSIF pour ce qui est de la réglementation.

Mme Tanaka: Je vous donne un autre exemple en ce qui a trait aux règles établies. Le surintendant peut exiger de l'administrateur qu'il invite à une assemblée les participants, actuels ou anciens, et les personnes qui ont droit à une prestation de pension ou à un remboursement au titre du régime. Il peut aussi

single employer and your employees are situated in close proximity. When you have members across the country, it is expensive to call members together to attend a meeting. That is true even for a provincial pension plan where the members are all in one province. They may be separated by hundreds of miles. To require that there be such a meeting without due process could be a very expensive endeavour, particularly if it is with regard to problems with the plan or perceived financing difficulties. That puts an extra burden on the finances of that plan.

The Chairman: I can understand the motivation for wanting people to be called together so they understand the problem. I also understand the practical logistics of your situation.

Ms Tanaka: We have no difficulty informing members and keeping the members involved as regards communication. Meetings may not be the answer.

The Chairman: In other words, you are not objecting whatsoever to the requirement for communication; you are objecting to the communication having to be face to face.

Ms Tanaka: That is correct.

The Chairman: Given modern technology, presumably one can find ways of getting around that.

Ms Tanaka: That is correct. Again, we can work this through in the regulations, but it is one example of due process that needs to be carried out. If there indeed is a requirement for a meeting, we have to be sure that it will be well attended, et cetera.

Senator Stewart: Presumably, the purpose of one of these meetings would not be simply to give out information. You say information could be transmitted without a meeting. Presumably, the meeting would have some other function than simply disseminating information.

Ms Tanaka: That is what is not clear.

Mr. Anderson: I do not quite understand.

Senator Stewart: I am relying on what has been said. It was said just now that you feel that bringing people from faraway places to a meeting is unnecessary because there are other techniques by which information can be transmitted to those people in their faraway places.

Ms Tanaka: Senator Stewart, I think the reference is with regard to proposed section 7.5 in the changes, which states:

An administrator shall hold a meeting, within the period specified by the Superintendent, to consider any matters set out in a written notice from the Superintendent requiring the administrator to hold a meeting.

Our interpretation of that is that a meeting may be required by a directive through the superintendent that would bring members together for the sole purpose of explaining something about the plan. It could be a solvency deficiency. It could be an adverse amendment. Our concern in that regard is that it would be difficult

convoquer une assemblée des participants. Cela ne pose pas trop de problèmes si vous êtes un employeur unique et si vos employés habitent dans les environs. Lorsque vos participants sont disséminés d'un bout à l'autre du pays, il vous en coûte cher de les réunir pour une assemblée. C'est aussi vrai pour un régime de retraite provincial dont les participants habitent tous dans une province. Des centaines de milles peuvent les séparer. Exiger de tenir une assemblée de ce genre sans règles établies pourrait se révéler une entreprise très coûteuse, surtout si la réunion doit porter sur des problèmes que pose le régime ou des problèmes apparents de financement. Cela vient alourdir le financement de ce régime.

Le président: Je peux comprendre la raison qui pousse à vouloir rassembler les gens pour leur expliquer le problème. Je comprends aussi votre problème de logistique.

Mme Tanaka: Nous n'avons aucun problème à informer les membres et s'assurer de leur participation pour ce qui est de la communication. La convocation de réunions n'est peut-être pas la solution.

Le président: Autrement dit, vous n'avez rien contre l'exigence en matière de communication; vous vous opposez plutôt au face à face.

Mme Tanaka: C'est exact.

Le président: Avec la technologie moderne, je suppose qu'il est possible de trouver des moyens de tourner la difficulté.

Mme Tanaka: C'est exact. Je le répète, nous pouvons régler le problème dans le règlement, mais il s'agit d'un exemple de règles qu'il faut établir. S'il faut bel et bien convoquer une assemblée, il faut alors être certain que beaucoup de monde y viendra, et ainsi de suite.

Le sénateur Stewart: Je suppose que l'une de ces réunions ne viserait pas simplement à donner de l'information. Vous dites que l'information pourrait être transmise sans convoquer une réunion. Je suppose que la réunion aurait un but autre que de diffuser de l'information.

Mme Tanaka: C'est ce qui n'est pas évident.

M. Anderson: Je ne comprends pas très bien.

Le sénateur Stewart: Je me fie à ce que l'on vient de dire. Vous venez tout juste de dire que vous considérez inutile de convoquer à une réunion des gens de régions éloignées vu que l'on peut recourir à d'autres techniques pour leur transmettre de l'information.

Mme Tanaka: Sénateur Stewart, je crois que nous faisons allusion à l'article 7.5 proposé qui dispose:

L'administrateur est tenu, sur demande écrite du surintendant, de convoquer, dans le délai fixé par celui-ci, une assemblée chargée d'examiner les points inscrits à l'ordre du jour joints à la demande.

Cela signifie, selon nous, que le surintendant peut ordonner à un administrateur de convoquer une réunion dans le seul but de donner certaines explications au sujet du régime. Il pourrait s'agir d'un problème d'insolvabilité ou encore d'une modification aux effets préjudiciables. Ce qui nous inquiète, c'est qu'il serait

to hold these meetings in a multi-employer community. There may be other ways to communicate what is necessary and we feel that due process must be carried out before such a meeting is required.

Senator Stewart: You are saying that there may be circumstances in which meetings are required but that those circumstances should be more precisely designated.

Ms Tanaka: Absolutely.

Mr. Anderson: That cost is a large factor to union pensions.

Unions are usually labour-management and, in all cases that I know of, they are unionized labour. Unionized labour has a way of communicating within itself. That communication to the membership is ongoing through monthly meetings, hand-outs and so on. That information does flow down.

Another thing that is not understood is the politics of unions. For example, disgruntled employees may not be disgruntled particularly about a pension plan but just generally disgruntled and using that as a means to an end. We think it should be investigated.

Senator Stewart: How do you tie that in with the meeting? You do not want them brought together?

Mr. Anderson: If individuals within the union are complaining to OSFI so that OSFI will demand a meeting, often there may be politics involved rather than dissatisfaction with the pension plan per se.

Ms Tanaka: They may be disgruntled with their union, for reasons not related to the pension plan, but the superintendent is a forum for them to be heard. Experience tells us that that does happen.

Mr. Anderson: MEBCO must emphasize that pension plans are materially different from other financial services institutions. I cannot emphasize that enough. Pension plans are different from other financial services institutions. Regulators must fully recognize such differences. For example, it would be totally inappropriate for a bank to say, "We have insufficient assets to cover our liabilities. However, we will make that shortfall up from future profits." On the other hand, it is perfectly acceptable for a registered pension plan to say, "We do not have sufficient assets to fully fund all our payments which will liquidate the unfunded portion of our liabilities over a future period of not more than 15 years, but we have constructed a program of special payments which will liquidate this debt." That is different from the financial institution situation. We are taking a mortgage out on the future. To say that a pension plan has to be fully funded today will, in our opinion, dry up the defined benefit pension field.

In essence, the unfunded liability creates a mortgage and the special payments repay the mortgage loan over time. A pension plan is solvent as long as the present value of the special payments are treated as an asset. Our understanding of the original OSFI

difficile de tenir ces réunions dans une région à employeurs multiples. Il existe peut-être d'autres moyens de communiquer ce qui est nécessaire et nous croyons qu'il faut suivre des règles établies avant de convoquer une réunion de ce genre.

Le sénateur Stewart: Vous dites que des réunions s'imposent dans certaines circonstances mais qu'il faudrait les préciser.

Mme Tanaka: Tout à fait.

M. Anderson: Ce coût revêt une grande importance pour les fiducies de pension.

Les fiducies de pensions sont administrées par les employeurs et les employés et dans tous les cas, à ce que je sache, il s'agit d'employés syndiqués. Les syndicats disposent de moyens internes de communication. Ils communiquent avec leurs membres par l'entremise de réunions mensuelles, de communiqués, et cetera. Cette information circule jusqu'à la base.

Une autre chose qui n'est pas comprise, c'est le calcul intéressé des syndicats. Par exemple, il est possible que des employés ne soient pas particulièrement mécontents d'un régime de retraite mais soient en général contrariés et se servent de cette tribune pour arriver à leurs fins. Je crois qu'il vaut la peine de se pencher là-dessus.

Le sénateur Stewart: Comment liez-vous cela avec l'assemblée? Vous ne voulez pas les réunir?

M. Anderson: Si des personnes au sein du syndicat se plaignent au BSIF et que celui-ci convoque une réunion, il arrive souvent qu'il s'agisse de calculs intéressés plutôt que de mécontentement à l'égard du régime comme tel.

Mme Tanaka: Ils peuvent être mécontents de leur syndicat, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le régime de pension, mais le surintendant est là pour les entendre. Nous savons par expérience que cela se produit.

M. Anderson: Le MEBCO doit insister sur le fait que les régimes de pension sont sensiblement différents des autres services offerts par les institutions financières. Je ne peux trop le répéter. Les organismes de réglementation doivent bien reconnaître ces différences. Par exemple, il serait tout à fait inapproprié pour des administrateurs d'une banque de s'exprimer en ces termes: «Notre actif ne nous couvre pas notre passif. Cependant, nous nous renflouons à même nos profits futurs.» D'autre part, il est parfaitement acceptable pour les administrateurs d'un régime de retraite de dire: «Notre actif ne nous permet pas de capitaliser notre passif ce qui liquiderait la portion non capitalisée de notre passif sur une période d'au plus 15 ans, mais nous avons mis sur pied un programme de paiements spéciaux qui liquideront cette dette.» Voilà qui est différent de la situation des institutions financières. Nous hypothéquons notre avenir. Dire qu'un régime de retraite doit être entièrement capitalisé aujourd'hui, c'est sonner le glas des régimes de pension à prestations déterminées.

Essentiellement, le passif non capitalisé crée une hypothèque et les paiements spéciaux permettent de rembourser le prêt hypothécaire avec le temps. Un régime de pension est solvable tant que la valeur actuelle des paiements spéciaux est considérée

position was that a pension plan could not grant any benefit improvements until it had accumulated sufficient assets in advance to pay for the enhancements. I say again that such an approach would sound a death knell to private defined pension benefit plans.

It is impossible for an employer and/or multi-employer benefit trust to fund "prior to." It cannot happen. What will they do; borrow money from the bank to set up their pension plan? This process must be thought out and redefined. We have discussed this with OSFI repeatedly and I think we will have further discussions on this matter.

The Chairman: Are you saying that, in lieu of putting cash in, a legally binding commitment to put the cash in ought to be adequate?

Ms Tanaka: Yes. In the past that was sufficient. We were able to fund a benefit adjustment over 15 years and a solvency deficiency over five years. In other words, you took out a mortgage and you were committed by way of actuarial reports to make those payments into the future. With the solvency requirements and the way the legislation is written, not only federally but in some of the provinces, it is now a requirement that you be funded from a solvency point of view and perhaps even be overfunded from a solvency point of view before you do benefit adjustments. Those two kinds of requirements are very different.

In my mind, it is related to a mortgage. You buy a home, you pay the mortgage over an amortization period of 15 years and then you own the home. That is the way it used to be in a going concern valuation. With the advent of the solvency requirements — and we understand they are there — you can buy your home and amortize it over 15 years, but you must have money in the bank before you do that. That is tough, particularly with multi-employer plans where you have collective agreements causing contributions to come into the fund and you have no benefit improvement based on the solvency valuation. That is tough. It is tough to sell to the members, et cetera. However, if there is a commitment to pay off that liability, we see that as a more reasonable approach.

The Chairman: Is that a problem that can be resolved in regulation? I would think it could be because it is a definition of the regulations governing how the solvency requirement or an enhanced benefit are ultimately met.

Mr. Anderson: That is correct.

The Chairman: I do not see that as a problem with the bill but a problem with the regulations.

In your discussions with OSFI, have they indicated modest sympathy with your problem?

Mr. Anderson: Extremely modest.

comme un actif. D'après ce que nous croyons comprendre de la position initiale du BSIF, un régime de pension ne peut accorder aucune amélioration des prestations jusqu'à ce qu'il ait accumulé suffisamment d'actifs à l'avance pour les payer. Je répète qu'une telle approche sonnerait le glas des régimes de pension privés à prestations déterminées.

La capitalisation «à l'avance» d'un régime de pension de l'employeur ou d'un régime interentreprises est impossible. Cela n'est pas faisable. Que feront-ils? Emprunteront-ils de l'argent de la banque pour mettre sur pied leurs régimes de pension? Ce processus doit être approfondi et redéfini. Nous en avons discuté à maintes reprises avec le BSIF et nous aurons sans doute d'autres discussions à ce sujet.

Le président: Voulez-vous dire qu'au lieu de verser de l'argent dans le régime, il suffirait de s'engager légalement à le faire?

Mme Tanaka: Oui. Cela a suffi par le passé. Nous avons réussi à capitaliser les révisions aux prestations sur 15 ans et à rétablir la situation financière du régime sur cinq ans. Autrement dit, vous prenez une hypothèque et vous vous engagez à l'aide de rapports actuariels à faire ces paiements par la suite. En raison des exigences en matière de solvabilité et du libellé de la loi, non seulement à l'échelle fédérale mais dans certaines provinces, on exige maintenant une capitalisation et peut-être même une capitalisation excédentaire sur le plan de la solvabilité avant que des révisions puissent être apportées aux prestations de pension. Il s'agit de deux types d'exigences très différents.

À mon avis, cela s'apparente à une hypothèque. Vous achetez une maison, vous payez l'hypothèque sur une période d'amortissement de 15 ans, puis la maison vous appartient. C'est la façon dont cela se faisait dans le cadre d'une évaluation à long terme. Avec l'avènement des exigences en matière de solvabilité — et nous croyons savoir qu'elles sont prévues — vous pouvez acheter votre maison et l'amortir sur 15 ans mais vous devez avoir de l'argent à la banque avant de le faire. C'est difficile, particulièrement en ce qui concerne les régimes interentreprises où vous avez des conventions collectives qui prévoient le versement de cotisations au fonds et vous n'avez aucune amélioration des prestations en fonction de l'évaluation de la solvabilité. Il est très difficile de faire accepter un tel régime. Cependant, si on s'est engagé à rembourser ce passif, c'est à notre avis une démarche plus raisonnable.

Le président: Est-ce un problème qui pourrait être réglé par voie de réglementation? Je serais porté à le croire parce qu'il s'agit d'une définition des règlements régissant la manière de répondre finalement aux exigences en matière de solvabilité ou d'assurer l'amélioration des prestations.

M. Anderson: C'est exact.

Le président: Je ne considère pas qu'il s'agit d'un problème au niveau du projet de loi mais d'un problème au niveau de la réglementation.

Dans vos discussions avec le BSIF, ont-ils compati modérément à votre problème?

M. Anderson: Très modérément.

Ms Tanaka: That is putting it mildly.

Senator Stewart: I am struggling to understand the situation. You talk about a mortgage. What collateral are you putting up? You are not putting up your houses. Are you putting up factories and so on?

Mr. Anderson: A collective agreement may be part of that. An example would be an increase in pension paid for over the long term in lieu of wage increases.

Senator Stewart: Let us take an example. I do not understand your business very well so my example may not be very apt, but let us try. This is a multi-employer benefit plan. Some employers are contributing regularly in a quite satisfactory way. Perhaps others are having trouble. How does this affect the ability of the council, or whoever makes the pension payments, to make those payments?

Mr. Anderson: First, the collective agreement binds the payment from the employers to the trust fund. As a third party administrator myself, one of our tasks is to ensure that delinquencies do not occur; that is, that there are no employers who are not contributing to the pension plan.

Senator Stewart: You are utterly successful in that?

Mr. Anderson: We are 99 per cent successful in that. There are companies that will go out of business that perhaps have not contributed over the last few months. There may be a loss of pension contributions at that time but, other than that, yes, we are successful.

There may be changes in demographics. There may be changes in economic situations that can affect the ongoing stability of a pension plan. That has happened. I think that is one of the reasons OSFI is working so hard doing what it is doing. However, it is unfair to penalize the many for a few.

Senator Stewart: Let us put that aside. Your complaint with the scheme as it is projected is, as I understand it — and tell me where I am wrong — that you object to the idea that at all times your plan must have adequate resources to perform the benefit schedule. Is that it? Why do you need the equivalent of a mortgage?

Ms Tanaka: We do not object. We are a little concerned with the solvency requirement to have the money available to improve a benefit if it is actuarially determined that the benefit improvement can be provided over a period of years based on a bunch of ongoing assumptions that there are sufficient contributions and that you can establish a reserve within the pension fund to protect against downturns in investment or loss of contributions due to an employer going bankrupt or the number of hours being reduced. In my personal opinion, our concern is that we must maintain momentum in these defined benefit programs in order to support the social system of providing pensions, because we see a backing off in that avenue. Therefore, we feel that we need to protect the private pension industry. Fifteen years may not be reasonable, but provide us with guidelines that allow the private pension plan industry, whether it be single employer or

Mme Tanaka: C'est le moins qu'on puisse dire.

Le sénateur Stewart: Je tâche de comprendre la situation. Vous parlez d'hypothèque. Qu'offrez-vous en garantie? Sûrement pas vos maisons. Offrez-vous en garantie vos usines et ainsi de suite?

M. Anderson: Une convention collective peut en faire partie. Il pourrait s'agir par exemple d'une augmentation de la pension à long terme en remplacement d'une augmentation de salaire.

Le sénateur Stewart: Prenons un exemple. Comme je ne comprends pas très bien votre activité, mon exemple ne sera peut-être pas très approprié, mais essayons. Il s'agit d'un régime de pension interentreprises. Certains employeurs y cotisent de façon régulière et assez satisfaisante. D'autres ont peut-être des difficultés à le faire. Comment cela influe-t-il sur la capacité du conseil, ou de qui que ce soit qui verse les prestations de retraite, de faire ces paiements?

M. Anderson: Tout d'abord, une convention collective lie le paiement de la part des employeurs au fonds de fiducie. Je suis moi-même tiers administrateur et l'une de nos tâches consiste à nous s'assurer qu'il n'y a pas de défaillance, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'employeurs qui ne cotisent pas au régime de pension.

Le sénateur Stewart: Et vous y parvenez totalement?

M. Anderson: Nous y parvenons dans 99 p. 100 des cas. Il y a des entreprises qui fermeront leurs portes et qui n'auront peut-être pas cotisé au cours des derniers mois. Il est possible qu'il y ait une perte des cotisations au régime de pension à ce moment-là mais autrement, oui, nous y parvenons.

Il peut y avoir des changements démographiques. Il peut y avoir des changements dans la situation économique qui influent sur la stabilité du régime de pension. Cela s'est déjà produit. C'est sans doute l'une des raisons pour laquelle le BSIF travaille si fort. Il est toutefois injuste de pénaliser la majorité à cause d'une minorité.

Le sénateur Stewart: Laissons cet aspect de côté. Ce que vous reprochez au régime prévu, d'après ce que je crois comprendre — et dites-moi si je me trompe — c'est l'idée que votre régime doit disposer en tout temps de ressources suffisantes pour l'exécution du barème des prestations. Est-ce exact? Pourquoi avez-vous besoin de l'équivalent d'une hypothèque?

Mme Tanaka: Nous n'y avons pas d'objection. Nous avons certaines réserves à propos de l'exigence en matière de solvabilité voulant que l'argent soit disponible pour améliorer une prestation si on détermine sur une base actuarielle qu'il est possible d'offrir une amélioration de la prestation sur une période d'années en fonction d'une série d'hypothèses courantes selon lesquelles les cotisations sont suffisantes et il est possible de constituer une réserve aux fins du fonds de pension pour prévenir tout fléchissement des investissements ou perte de cotisations par suite de la faillite d'un employeur ou d'une diminution du nombre d'heures de travail. À mon avis, ce qui nous préoccupe, c'est de maintenir la vitesse de croisière des programmes de prestations déterminées afin d'appuyer le système social de retraite car nous constatons un certain recul à cet égard. C'est pourquoi nous estimons que nous devons protéger l'industrie des régimes

multi-employer, to enhance their programs based on sound financial principles that will supplement the social system. that is absolutely necessary.

In the single employer sector of the defined benefit field we are seeing that with the introduction of more and more legislation these defined benefit programs are being wound up and replaced with what we would call a money-purchase plan. They may or may not protect the same guarantee of retirement income that the defined benefit plan would.

We feel that in our industry, as advisors to pension programs, we must do what we can to protect the private sector. We are not objecting. We are saying that we need to take into account more reasonably, perhaps, the funding of future benefit enhancements and not make it so restrictive that there will never be an enhancement.

Members are members. People are people. If they do not see their benefit programs improving as the contributions are increasing, which is part of the wage packet, the member will say, "We do not need that program. I will look after myself." Human nature says that will probably not happen. That is our concern but it is not an objection.

Mr. Anderson: Our organization feels that OSFI should be doing more to promote pension plans. I know OSFI does not feel that is their jurisdiction or in any way their mandate, but it is certainly the mandate of other provincial jurisdictions. We believe that OSFI should be taking more of an aggressive approach to encouraging people to put money into private pension plans, particularly in light of what is happening in other social areas. Topics such as those we are talking about today will do just the opposite.

The Chairman: In the federal context, the Department of Human Resources Development might do that promotion. OSFI is a regulator and would be stepping well outside its mandate if it got into the promotion business.

I want to ensure that I understand the earlier point you were making. Is it correct that if you want to enhance the benefits of the plan to your plan members, at the present moment you can pay off the future benefit over a 15-year period?

Ms Tanaka: On a going concern basis, yes.

The Chairman: If you are in arrears, you have five years to pay those arrears?

Ms Tanaka: That is correct.

de retraite particuliers. Une période de 15 ans n'est peut-être pas raisonnable mais donnez-nous des lignes directrices qui permettront à l'industrie des régimes de retraite particuliers, qu'il s'agisse d'un régime à employeur unique ou d'un régime interentreprises, d'améliorer ses programmes selon des principes financiers sains, qui compléteront le système social. Cela est absolument nécessaire.

Dans le secteur à employeur unique des régimes à prestations déterminées, nous constatons que la prolifération des lois entraîne la liquidation de ces régimes et leur remplacement par ce que nous pourrions appeler un régime à cotisations déterminées. Ces régimes peuvent ou non offrir la même garantie de revenu de retraite que les régimes à prestations déterminées.

Nous estimons que dans notre industrie, en tant que conseillers en programmes de revenu de retraite, nous devons faire de notre mieux pour protéger le secteur privé. Nous n'avons pas d'objection. Nous considérons qu'il faut tenir compte de façon peut-être plus raisonnable de la capitalisation des futures améliorations des prestations et d'éviter d'imposer de trop nombreuses restrictions qui rendraient la chose à jamais impossible.

Si les participants à un régime constatent que leurs programmes de prestations ne s'améliorent pas au fur et à mesure que les cotisations augmentent, ce qui fait partie du régime de rémunération, ils diront: «Nous n'avons pas besoin de ce programme. Je m'en occuperai moi-même.» Compte tenu de la nature humaine, une telle chose est peu probable. C'est ce qui nous préoccupe, mais il ne s'agit pas d'une objection.

M. Anderson: Notre organisme estime que le BSIF devrait faire davantage la promotion des régimes de pension. Je sais qu'il considère que cela ne relève pas de sa compétence ou de son mandat mais cela relève assurément d'autres administrations provinciales. Nous estimons que le BSIF devrait prendre des mesures plus dynamiques pour encourager les gens à cotiser à des régimes de retraite particuliers, surtout si on tient compte de ce qui se passe dans d'autres secteurs à caractère social. Les questions que nous abordons aujourd'hui auront exactement l'effet contraire.

Le président: Dans le contexte fédéral, le ministère du Développement des ressources humaines pourrait assurer cette promotion. Le BSIF est un organisme de réglementation et outrepasserait nettement son mandat s'il se mettait à faire de la promotion.

Je tiens à m'assurer d'avoir bien compris l'argument que vous avez présenté plus tôt. Est-il exact que si vous voulez améliorer les prestations du régime à l'intention des participants, vous pouvez payer à l'heure actuelle cette prestation future sur une période de 15 ans?

Mme Tanaka: En fonction de l'évaluation à long terme, effectivement.

Le président: En cas d'arrérages, vous avez cinq ans pour les payer?

Mme Tanaka: C'est exact.

The Chairman: Neither of those by themselves seems to be a problem; is that correct?

Ms Tanaka: Correct.

The Chairman: You seem to say that it was the linking of the two that was causing you the problem; that is, if you are in arrears, you cannot enhance the plan simultaneously. Is that correct?

I understand that you are happy with the 15 years and the five years. I do not understand what the problem is.

Ms Tanaka: There is a suggestion, either in the regulations or in the legislation, restricting benefit improvements based solely on the solvency issue today, discounting the five years and discounting the 15 year-period.

Senator Tkachuk: It is a question of flexibility, it seems to me, Mr. Chairman.

Ms Tanaka: That is correct.

Senator Tkachuk: In other words, they want the right to manage the program and improve benefits without having the cash up front. Otherwise, why would they be doing that?

The Chairman: If you are not in arrears, it is not a problem, right?

Ms Tanaka: That is right, but there is a difference between a going-concern valuation and a solvency valuation. I am not an actuary so my explanation will be simplistic.

A going-concern valuation takes into account the funding of a pension plan into the future. A solvency valuation says that you must have all the money in your pocket in order to finance a wind-up of the plan today.

In a multi-employer plan environment, there is probably only a slim possibility that a pension plan could wind up "today."

The Chairman: It is a different proposition than with a single employer.

Ms Tanaka: It is absolutely different. We feel that looking at the solvency of the pension plan on a going-concern basis allows us to make benefit improvements over a period of time. The solvency valuation and the solvency approach to funding the pension plan is totally different because it is based on a wind-up.

We are saying that we need some flexibility in providing improvements to the benefit program.

The Chairman: Senator Tkachuk's point is dead on. You are looking for some increased flexibility. Is that a legislative change or a regulatory change?

Ms Tanaka: I believe it is regulatory.

Mr. Anderson: In the same vein as we spoke earlier, I would emphasize that different legislation and regulations across the country increase the cost to pension plans. OSFI is taking part in

Le président: Aucun de ces deux aspects en soit ne semble poser problème? Est-ce exact?

Mme Tanaka: C'est exact.

Le président: Vous semblez dire que c'était la combinaison de ces deux aspects qui vous posait problème; à savoir que si vous avez des arrérages, vous ne pouvez pas simultanément améliorer le régime. Est-ce exact?

Je crois comprendre que vous êtes satisfait de la période de 15 ans et de la période de cinq ans. Je ne vois pas où est le problème.

Mme Tanaka: Le règlement ou le projet de loi propose de restreindre les améliorations aux prestations en fonction uniquement du problème de solvabilité d'aujourd'hui, sans tenir compte de la période de cinq ans ni de la période de 15 ans.

Le sénateur Tkachuk: Il me semble que c'est une question de marge de manoeuvre, monsieur le président.

Mme Tanaka: C'est exact.

Le sénateur Tkachuk: Autrement dit, ils veulent le droit d'administrer le programme et d'améliorer les prestations sans avoir l'argent d'avance. Autrement, pourquoi agiraient-ils ainsi?

Le président: Cela ne pose pas de problème si vous n'avez pas d'arrérages, n'est-ce pas?

Mme Tanaka: C'est exact. Il existe une différence entre une évaluation à long terme et une évaluation de la solvabilité. Comme je ne suis pas actuaire, mon explication sera simple.

Une évaluation à long terme tient compte de la capitalisation future d'un régime de pension. Une évaluation de la solvabilité exige que vous disposiez de tout l'argent nécessaire aujourd'hui pour financer la liquidation du régime aujourd'hui.

Lorsqu'il s'agit d'un régime de pension interentreprises, il est peu probable qu'il soit liquidé «aujourd'hui».

Le président: C'est une situation différente que dans le cas d'un régime à employeur unique.

Mme Tanaka: C'est une situation tout à fait différente. Nous estimons que l'examen à long terme de la solvabilité du régime de pension nous permet d'apporter des améliorations aux prestations sur une période de temps. La capitalisation du régime de pension en fonction de l'évaluation de la solvabilité est totalement différente parce qu'elle est basée sur une liquidation.

Tout ce que nous demandons, c'est une certaine marge de manoeuvre pour nous permettre d'apporter des améliorations au programme de prestations.

Le président: Le sénateur Tkachuk a donc tout à fait raison. Vous voulez une plus grande marge de manoeuvre. S'agit-il d'un changement législatif ou réglementaire?

Mme Tanaka: Je crois qu'il s'agit d'un changement réglementaire.

M. Anderson: Dans le même esprit de ce que nous avons dit plus tôt, je tiens à souligner que l'existence de toutes ces lois et de tous ces règlements différents au pays augmente le coût des

CAPSA and I think they are trying to standardize pension legislation in the country.

The Chairman: You are looking for a uniform system of regulation.

Mr. Anderson: Absolutely.

The Chairman: We are happy to say that is the right thing to do, but we obviously cannot do it by ourselves. Change is increasingly coming in this and other areas, but in the area of securities regulation change is not coming at all.

Mr. Anderson: Our concern is there for that.

The Chairman: We understand that.

Mr. Anderson: It seems to be the concern of others as well.

I would like to read from a memo which was sent to OSFI on October 28, 1996:

It is perhaps helpful to consider the original objective in enacting the *Pension Benefits Standards Act* in 1985 (Bill C-90.) Prior to the introduction of Bill C-90, the following statement was made:

This bill (C-90) achieves a fine balance, on the one hand, between the needs and aspirations of workers now and in retirement, and the objectives of pension plan sponsors on the other hand. This bill requires that minimum standards of fairness and adequacy are met, while ensuring a flexible system in which employers, employees and unions can work out tailor-made arrangements which best suit their own circumstances.

This government feels strongly that the voluntary nature of private pensions must be preserved. Therefore the basic standards contained in Bill C-90 must be accepted as reasonable by both employers and employees. We cannot impose unrealistic or overly burdensome standards on pensions. To do so would be to risk driving employers to toss in the towel and wind up their plans as they are free to do, or we may discourage them from establishing plans in the first place. Furthermore, the provisions in the bill must not be viewed by employees as too expensive lest they become discouraged and decide not to join pension plans.

I would like this committee to please take heed of that.

To summarize our members' concerns, first, we hope that we do not end up with over-regulation. We hope that due process is put into effect. We hope that OSFI will continue to recognize the difference between single-employer pension plans and multi-employer pension plans and that they will allow us to consult with them on that difference and other matters that come up in the future. Certainly we hope that OSFI will consult with us in

régimes de pension. Le BSIF travaille avec l'ACOR et je crois qu'ils essaient d'uniformiser la législation sur les pensions au pays.

Le président: Vous voulez un système de réglementation uniforme.

M. Anderson: Tout à fait.

Le président: C'est effectivement la chose à faire, mais de toute évidence nous ne pouvons pas agir seuls. On constate de plus en plus de changements dans ce domaine et dans d'autres secteurs, mais dans le secteur de la réglementation sur les valeurs mobilières, on ne constate aucun changement.

M. Anderson: C'est pourquoi nous sommes préoccupés.

Le président: Nous comprenons.

M. Anderson: Cela semble préoccupé d'autres personnes également.

J'aimerais vous lire un extrait d'une note de service qui a été envoyée au BSIF le 28 octobre 1996:

Il est peut-être utile de tenir compte de l'objectif initial de la promulgation de la *Loi sur les normes de prestations de pension* en 1985 (projet de loi C-90). Avant la présentation du projet de loi C-90, la déclaration suivante a été faite:

Ce projet de loi (C-90) permet de concilier les besoins et les aspirations des travailleurs aujourd'hui et au moment de la retraite d'une part et les objectifs des promoteurs de régimes de pension d'autre part. Ce projet de loi exige que des normes minimales en matière d'équité et d'adéquation soient respectées, tout en assurant un système souple grâce auquel les employeurs, les employés et les syndicats peuvent élaborer des mécanismes adaptés à leurs propres circonstances.

Le gouvernement tient absolument à ce que le caractère volontaire des régimes de pension particuliers soit préservé. Par conséquent, les normes fondamentales énoncées dans le projet de loi C-90 doivent être considérées raisonnables autant par les employeurs que par les employés. Nous ne pouvons pas imposer des normes irréalistes ou trop accablantes en matière de pension car cela risquerait d'inciter les employeurs à jeter l'éponge et à liquider leurs régimes comme ils sont libres de le faire, ou les découragerait tout simplement d'établir des régimes de pension. De plus, il ne faut pas que les dispositions du projet de loi soient considérées trop coûteuses par les employés, ce qui risquerait de les décourager de cotiser à des régimes de pension.

Je demanderais au comité de bien vouloir tenir compte de ces commentaires.

Pour résumer les préoccupations de nos membres, premièrement, nous espérons ne pas nous retrouver aux prises avec une réglementation excessive. Nous espérons que l'on assurera l'application régulière de la loi. Nous espérons que le BSIF continuera de reconnaître la différence qui existe entre les régimes de pension à employeur unique et les régimes de pension interentreprises et qu'il nous permettra de le consulter au sujet de

formulating any regulations which are needed in the next few months.

Senator Callbeck: Under this legislation, the Minister of Finance will be able to enter into a multilateral supervisory agreement. Does that create any problems for you?

Mr. Anderson: I do not totally understand the question.

Ms Tanaka: I do not either.

Senator Callbeck: In the agreement, as I understand it, a lead regulator would be allowed to supervise a plan on behalf of other jurisdictions.

Mr. Anderson: Do you mean if there is a problem with the pension plan?

Senator Callbeck: No. In the province of Prince Edward Island, for example, there are people who belong to a federally regulated plan. As I understand that, they could be regulated by New Brunswick, for example.

The Chairman: In other words, the act gives provinces the right to delegate someone else to carry out the administration. Senator Callbeck used the example that P.E.I. could delegate to New Brunswick or to OSFI. Do you have any problem with that?

Mr. Anderson: No.

Ms Tanaka: From my reading I understand that the superintendent could be deemed to have power over the provinces. Is my understanding correct?

Senator Stewart: He may have the power to enter into an outside agreement.

Ms Tanaka: Yes. I am the administrator of a very large national pension plan. We have members in every province. The plan is registered in one province and we have to abide by the provincial regulations in all the other provinces. That is a very difficult thing to do. That is not necessarily fair because provisions may be more liberal in one province than in another.

I would like the province where the plan is registered to be the regulator, rather than having to abide by all existing provincial regulations. Therein lies the request for uniform pension legislation.

It is a big concern. It is expensive to pensions. It is not necessarily fair to members who are involved in one pension plan.

I am not sure whether that answered your question.

Senator Tkachuk: You are telling me that one of the plans you administer may have members living in British Columbia, Prince Edward Island and Saskatchewan, and you must conform to all paper work and regulations of all three provinces?

ces différences et d'autres questions qui surgiront. Nous espérons bien sûr que le BSIF nous consultera pour formuler tout règlement qui s'imposera au cours des prochains mois.

Le sénateur Callbeck: En vertu de ce projet de loi, le ministre des Finances pourra conclure un accord multilatéral de surveillance. Cela vous pose-t-il des problèmes?

M. Anderson: Je ne comprends pas bien la question.

Mme Tanaka: Moi non plus.

Le sénateur Callbeck: Dans le cadre de cet accord, d'après ce que je crois comprendre, un organisme de réglementation principal serait autorisé à superviser un régime au nom d'autres administrations.

M. Anderson: Voulez-vous dire en cas de problème concernant le régime de pension?

Le sénateur Callbeck: Non. À l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, certaines personnes font partie d'un régime réglementé par le gouvernement fédéral. D'après ce que je crois comprendre, leur régime pourrait être réglementé par le Nouveau-Brunswick, par exemple.

Le président: Autrement dit, la loi donne aux provinces le droit de déléguer à quelqu'un d'autre l'administration du régime. Le sénateur Callbeck a utilisé l'exemple de l'Île-du-Prince-Édouard qui peut en déléguer l'administration au Nouveau-Brunswick ou au BSIF. Est-ce que cela vous pose problème?

M. Anderson: Non.

Mme Tanaka: D'après ce que je crois comprendre, le surintendant serait réputé avoir autorité sur les provinces. Est-ce que mon interprétation est exacte?

Le sénateur Stewart: Il peut avoir le pouvoir de conclure un accord extérieur.

Mme Tanaka: Oui. Je suis l'administratrice d'un régime de pension national très important. Nous avons des participants dans chaque province. Le régime est agréé dans une province et nous devons respecter les règlements provinciaux en vigueur dans toutes les autres provinces. C'est très difficile. Ce n'est pas nécessairement juste parce que les dispositions peuvent être plus libérales dans une province que dans une autre.

J'aimerais que la province où le régime est agréé soit celle qui en assure la réglementation au lieu que nous soyons obligés de nous conformer à tous les règlements provinciaux en vigueur. C'est pourquoi nous réclamons une législation uniforme sur les pensions.

C'est un grave sujet de préoccupation. C'est une mesure coûteuse pour les régimes de pension, qui n'est pas forcément juste pour les participants qui sont membres d'un régime de pension en particulier.

Je ne suis pas sûre d'avoir répondu à votre question.

Le sénateur Tkachuk: Vous êtes en train de me dire que l'un des régimes que vous administrez peut avoir des participants qui vivent en Colombie-Britannique, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Saskatchewan, et que vous devez vous conformer à toutes les exigences administratives et réglementaires des trois provinces?

Ms Tanaka: In this case, we must conform to all of the provinces that have legislation because we have thousands of members in each province. Any sheet of paper that goes out to a member must comply with all regulators across the country because it may go to someone in Saskatchewan and someone in Prince Edward Island. It is a very difficult and expensive exercise. Quebec is involved as well. It is tough.

Senator Tkachuk: You are saying that if that plan is registered in Alberta, even though the members live all across the country, if you conform to the regulations in Alberta it would be sufficient. I am not sure about the regulators, but I think that is a good idea.

Ms Tanaka: That would be an easier plan to administer, correct. Retirement ages vary throughout the provinces. In Ontario it is 66. In other provinces it is 68, 70, 71 and so on. The members are not treated similarly. Whether they are treated fairly is a question for the regulators.

The Chairman: Thank you very much for appearing today.

Our next witness is Mr. Louis Erlichman, Research Director of the International Association of Machinists and Aerospace Workers.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think Mr. Erlichman heard the questions concerning jurisdiction that we asked of the previous witnesses. Would it be possible for him to begin by saying where the plan or plans with which he is interested is or are registered and whether this is a matter of provincial registration or whether there is a federal aspect to the registration so that we know roughly what parts of the ballpark we are in?

The Chairman: Of course.

Mr. Louis Erlichman, The International Association of Machinists and Aerospace Workers: I am the Canadian research department of The International Association of Machinists and Aerospace Workers. Our union is across the country in a whole number of different industries. Our biggest single group is in the airlines, which are federal jurisdiction. We have people at Air Canada and Canadian Airlines, for example, who are in single-employer plans, but are in every provincial jurisdiction except Saskatchewan, I believe.

The Chairman: How many members do you have, roughly?

Mr. Erlichman: About 50,000 in Canada. I personally deal with a variety of different plans in a variety of jurisdictions in terms of advising our members.

We also have a couple of multi-employer plans, one registered federally and one registered in Quebec, which are jointly trustee plans run on the basis of contributions negotiated in collective agreements and then a defined benefit basis, and so on.

Mme Tanaka: Dans ce cas, nous devons nous conformer aux exigences en vigueur dans toutes les provinces qui ont une loi parce que nous avons des milliers de participants dans chaque province. Tout document envoyé à un participant doit être conforme aux exigences de tous les organismes de réglementation partout au pays car il peut s'agir d'un participant de la Saskatchewan ou de l'Île-du-Prince-Édouard. C'est une tâche très difficile et très coûteuse. Le Québec lui aussi en fait partie. C'est difficile.

Le sénateur Tkachuk: Vous dites que si le régime est agréé en Alberta, même si les participants sont dispersés un peu partout au pays, il suffirait que vous vous conformiez aux règlements en vigueur en Alberta. Je ne sais pas ce qu'en pensent les organismes de réglementation, mais cela me semble une bonne idée.

Mme Tanaka: Le régime serait plus facile à administrer, c'est exact. L'âge de retraite varie selon les provinces. En Ontario, il est fixé à 66 ans, tandis que dans d'autres provinces, il est fixé à 68 ans, à 70 ans, à 71 ans, ainsi de suite. Les participants ne sont pas tous assujettis aux mêmes règles. Pour ce qui est de savoir s'ils sont traités de façon équitable, c'est aux organismes de réglementation d'y voir.

Le président: Merci d'avoir comparu aujourd'hui.

Nous accueillons maintenant M. Louis Erlichman, directeur de la recherche auprès de l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je crois que M. Erlichman a entendu les questions que nous avons posées aux autres témoins concernant la compétence des régimes. Peut-il d'abord nous dire dans quelles provinces ont été agréés les régimes qu'il administre, et si ces régimes sont assujettis à la réglementation fédérale ou provinciale?

Le président: Bien sûr.

M. Louis Erlichman, Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale: Je suis le directeur de recherche de la section canadienne de l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale. Nous représentons les travailleurs de divers secteurs assujettis à la législation fédérale, notamment ceux du secteur du transport aérien, notre plus gros groupe d'employés syndiqués. Nous avons, par exemple, des travailleurs chez Air Canada et Canadien International qui participent à des régimes à employeur unique, mais qui sont agréés dans chacune des provinces, sauf la Saskatchewan si je ne m'abuse.

Le président: Combien de membres comptez-vous, grosso modo?

M. Erlichman: Environ 50 000 au Canada. Je m'occupe personnellement de divers régimes dans plusieurs provinces.

Nous administrons également deux régimes interentreprises, dont l'un est assujetti à la compétence fédérale, l'autre étant agréé au Québec. Il s'agit de régimes en cofiducie, à cotisations et prestations déterminées, ainsi de suite.

Therefore, I come at these things from a variety of angles. I do not claim to be an expert on everything. Let me preface my remarks as well by saying that I am not here representing our multi-employee plan trustees, who actually sent formal comments in on an earlier draft of these amendments. I saw this about a week ago. It has not been discussed with our multi-employer plan trustees and I suspect that some of them might disagree with me on some of the issues. That is a whole other point.

The Chairman: Does that respond to your jurisdictional question, senator?

Senator Stewart: Yes.

The Chairman: Please take us through your notes. We may interrupt you for clarification.

Mr. Erlichman: The clerk sent me the transcript of your meeting with the representative from OSFI on Tuesday. In reading that, a couple of other things arose that I wish to discuss as well.

The first point of our brief relates to proposed section 7.5 of the act, which gives the superintendent unlimited authority to require a meeting to be held with just about anyone without limits on notice and no requirements with respect to cost. This issue was raised by the prior speaker.

While I can imagine legitimate reasons why the superintendent might want to convene a meeting of particular groups — for example, if he were unsure that their views had been fairly canvassed with respect to a surplus case — I wonder whether such unlimited authority is necessary. Perhaps rules with respect to justification, notice and costs could at least be included in regulations under section 39 of the act.

Section 8(6) of the act concerning conflict of interest for plan trustees continues a problem which is already in the act. Section 8(6) requires that a person not accept appointment as the trustee of a pension plan if there would be a material conflict of interest between that member's role as a member of the board of trustees and that member's role in any other capacity. The key word here is "role".

The employee trustees of our multi-employer plan are union representatives. The employer trustees are management representatives from companies which participate in the pension plan. They have received legal advice that they could be contravening the act simply because they would appear in their roles as managers or union representatives to have the potential for conflicts of interest with their responsibilities as pension plan trustees.

I do not know if this was intended. It is apparently unique to the federal legislation. In other jurisdictions, conflicts of interest are considered on a transaction basis. That means that if a trustee is perceived to have a material conflict of interest with respect to a particular issue or transaction, he or she can withdraw from consideration of that issue.

The role-based definition of conflict of interest in the federal legislation seems to exclude anyone with a direct relationship to the parties to the plan from acting as trustees. There is

Par conséquent, je connais bien le sujet, sans être un spécialiste en la matière. Je tiens aussi à préciser que je ne parle pas au nom des administrateurs des régimes interentreprises, qui vous ont déjà fait part de leurs commentaires sur le sujet. J'en ai pris connaissance il y a environ une semaine. Je n'ai pas discuté de mon intervention d'aujourd'hui avec eux, et il y en a qui ne partageront pas mon point de vue sur certains points. Mais c'est une tout autre question.

Le président: Est-ce que cela répond à votre question, sénateur?

Le sénateur Stewart: Oui.

Le président: Veuillez nous présenter votre exposé. Il se peut qu'on vous interrompe pour avoir des précisions.

M. Erlichman: Le greffier m'a envoyé le compte rendu de la réunion de mardi avec le BSIF. J'y ai relevé certains points que j'aimerais également aborder avec vous.

J'aimerais d'abord vous parler de l'article 7.5 de la loi, qui donne au surintendant un pouvoir illimité en ce sens qu'il peut convoquer une réunion avec à peu près n'importe qui, sans grand préavis et sans tenir compte des coûts. Ce point a été soulevé par l'intervenant précédent.

Le surintendant peut avoir des raisons légitimes de convoquer une réunion avec un groupe particulier — par exemple, s'il estime que le groupe n'a pas vraiment eu son mot à dire au sujet de l'utilisation de l'excédent — mais je me demande si ce pouvoir illimité est nécessaire. Il faudrait à tout le moins prévoir des règles concernant le bien-fondé de la réunion, le délai d'avis et les coûts à l'article 39 de la loi.

Le paragraphe 8(6) de la loi, qui traite des conflits d'intérêts mettant en cause les administrateurs des régimes, ne règle pas le problème qui existe déjà dans la loi. Ce paragraphe précise qu'une personne ne peut accepter de faire partie de l'organe de gestion ou du comité des pensions si sa présence à ce poste créerait un conflit d'intérêts sérieux. Le mot clé ici est «présence».

Les administrateurs du régime interentreprises pour la partie syndicale sont des représentants syndicaux. Les administrateurs du régime pour la partie patronale sont des gestionnaires des entreprises qui participent au régime. D'après les avis juridiques qu'elles ont reçus, ces personnes pourraient contrevenir à la loi du simple fait qu'il pourrait y avoir conflit d'intérêts entre les fonctions qu'elles exercent en tant que gestionnaires ou représentants syndicaux, et leurs responsabilités en tant qu'administrateurs du régime de pension.

Je ne sais pas si c'est l'interprétation qu'on voulait donner à cette disposition, mais elle semble être unique à la loi fédérale. Dans les autres provinces, les conflits d'intérêts sont réglés en fonction de la nature de la transaction. Autrement dit, si un dossier ou une transaction en particulier risque de placer l'administrateur dans une situation de conflit d'intérêt sérieux, l'administrateur peut tout simplement se désister.

La définition de conflit d'intérêts que l'on retrouve dans la loi fédérale semble avoir pour but d'empêcher toute personne qui a des liens directs avec les parties au régime d'agir en qualité

considerable value to having trustees who are part of the sponsoring organizations and have both knowledge and interest in maintaining and strengthening the plan. It makes no sense to shut such people out and I hope the legislation can be amended to the remove this anomaly.

The Chairman: Have you discussed that with OSFI?

Mr. Erlichman: Apparently it has been discussed. I personally have not, but legal counsel for our multi-employer plan have discussed it.

The Chairman: I have not asked OSFI, but having had a lot to do over the years with conflict of interest rules, my guess is that the interpretation given to "role" was not what was intended. If that is your legal interpretation, perhaps you could fax — I am trying to help OSFI here — OSFI a copy of that legal interpretation so that if an amendment were required to avoid that problem, they could do so. I would be surprised if the legal interpretation is what was intended.

It is always easier to correct a problem that a lawyer has found if you see the legal opinion.

Mr. Erlichman: Certainly.

Section 9.1(1) requires the administrator of a pension plan to notify, in advance, pension fund custodians of the amounts that are to be remitted. For multi-employer plans such as ours, this is a practical impossibility. Contributions are based on hours worked and the administrator does not know until contributions are remitted what hours are worked and what contributions are required.

Apart from its impracticality for multi-employer plans, it would seem that this provision and 9.1(2)(b), which requires the custodian to notify the superintendent of delinquent contributions, are unnecessary since the administrator is already required by 9.2(1)(a) to notify the superintendent immediately of any delinquencies.

If there is a genuine concern about improving the security of plan members when employers are delinquent in making contributions, it might be better addressed, not in this legislation but in bankruptcy legislation, by giving higher priority in the event of the bankruptcy to pension contributions deducted and theoretically held in trust.

Section 9.2 is designed to put into the act a clear set of rules for the process of distributing pension surplus similar to rules in place in other jurisdictions. It seems to be an attempt to codify what is already happening as a result of various court rulings and ad hoc regulatory decisions.

It is my belief that removal of surplus from an ongoing plan should not be allowed, and surpluses on plan termination should be distributed only to plan members and beneficiaries.

That being said, I have a specific concern with the wording of 9.2(1)(a) which seems to suggest that the superintendent can decide that under the plan the employer is entitled to remove

d'administrateur. Or, il est très utile d'avoir des administrateurs qui font partie de l'entreprise, qui connaissent bien le régime et qui souhaitent le renforcer. Il est ridicule d'exclure ces personnes et j'espère que le projet de loi sera modifié pour corriger cette anomalie.

Le président: En avez-vous discuté avec le BSIF?

M. Erlichman: On l'aurait saisi du problème. Je ne l'ai pas fait personnellement, mais les avocats qui s'occupent de notre régime interentreprises en auraient discuté avec lui.

Le président: Je n'ai pas interrogé le BSIF à ce sujet, mais comme je m'intéresse depuis des années à la question des conflits d'intérêts, j'ai l'impression que l'interprétation donnée au mot «présence» n'est pas la bonne. Si c'est l'interprétation juridique que vous lui donnez, vous pourriez peut-être l'envoyer par fax au BSIF — j'essaie de l'aider — de sorte que si une modification s'impose, il pourra y voir. Mais je serais étonné que ce soit l'interprétation juridique qu'on voulait lui donner.

Il est toujours plus facile de corriger un problème décelé par un avocat quand vous avez l'avis juridique en main.

M. Erlichman: C'est vrai.

Le paragraphe 9.1(1) précise que l'administrateur doit notifier au fiduciaire du fonds de pension la date et le montant de tout versement éventuel au régime de pension. On ne peut absolument pas faire cela dans le cas des régimes interentreprises. Les cotisations sont calculées en fonction des heures travaillées. Or, l'administrateur ne peut pas savoir, tant que les cotisations n'ont pas été versées, combien d'heures ont été travaillées et à combien s'élèvent les cotisations.

En plus d'être impossible à appliquer, cette disposition, de même que le paragraphe 9.1(2), qui oblige le fiduciaire à notifier au surintendant tout versement qui n'a pas été effectué, sont inutiles puisque l'administrateur est déjà tenu, en vertu de cette même disposition, d'informer sans délai le surintendant de tout paiement en souffrance.

Si l'on cherche vraiment à mieux protéger les participants dans le cas où les employeurs n'effectueraient pas les versements requis, il serait peut-être préférable d'agir par le biais, non pas de cette loi, mais de la Loi sur la faillite en accordant une plus grande priorité, en cas de faillite, aux cotisations qui seraient déduites et gardées en fiducie.

Le paragraphe 9.2 vise à inclure dans la loi des règles identiques à celles qu'ont adoptées d'autres provinces concernant le paiement de l'excédent. On semble vouloir codifier ce qui se fait déjà dans la pratique par suite des divers jugements qui ont été rendus et des décisions réglementaires qui ont été prises selon les besoins.

À mon avis, il faudrait interdire tout retrait de l'excédent d'un régime actif. De plus, les excédents enregistrés à la suite de la cessation d'un régime devraient être distribués uniquement aux participants et aux bénéficiaires.

Cela dit, je trouve le libellé de l'alinéa 9.2(1)a inquiétant, puisqu'il suggère que le surintendant peut statuer que l'employeur a le droit, en vertu du régime, de retirer l'excédent, et que le

surplus and that the superintendent can approve a refund without going through the process outlined in 9.2(2) to 9.2(11).

There have been many cases in which the courts have ruled that the wording of a particular plan document which purports to give entitlement to surplus to an employer is by no means conclusive.

Evidence of the possibility of employer entitlement should only open the door to the process outlined in section 9.2 for general negotiation and approval for surplus distributions and the superintendent should not have the authority to short-circuit the process.

The Chairman: You are referring to the section of the act which says that if the plan entitles a surplus to the employer, then the superintendent may do certain things. Are you saying that the issue of whether or not the employer is entitled is an issue to be settled by the courts and not by the superintendent?

Mr. Erlichman: Essentially. Since the legislation in most jurisdictions now says that your plan has to say something about who gets the surplus, it becomes automatic. Every time a consultant does a revision of a plan, they stick in a clause saying the surplus all belongs to the employer and he can do whatever he wants with it.

My general advice to our groups when I see that is that they should send a letter to the employer, copied to whoever the regulatory authority is, saying, "We never agreed to this. The surplus belongs to plan members and beneficiaries." What they are doing by sticking their language in the plan and what we are doing by sending this letter is preparing ourselves for a potential legal battle down the road, which may never happen.

My concern is that the superintendent will see language like this in a plan which says the surplus belongs to the employer to do with what it will, and say, "Well, they have the rights. We do not have to go through any of the process or canvass anybody."

It has only been in the last 10 years, since the Dominion Stores case in 1986, that any of the regulatory authorities were telling people that employers were asking to take surplus out. Prior to that, when an employer asked to take surplus out the regulatory authority said, "Oh, there is surplus? Here it is." They did not even tell anyone about it before the fact to give people an opportunity to respond.

I am concerned that the wording creates a risk that we would return to that situation. A situation has developed under which people end up making deals on surplus. In the real world, that is not the worst thing that could happen.

The Chairman: If you get into what you call the process, it is designed precisely to encourage that kind of deal-making.

Mr. Erlichman: That is true.

The Chairman: Which is a negotiation. The word "deal" often sounds pejorative. The reality is that it is a negotiation between two parties, each of which has some leverage of power, and the

surintendant peut aussi approuver le remboursement de l'excédent sans passer par le processus décrit aux paragraphes 9.2(2) à 9.2(11).

Les tribunaux ont statué dans de nombreux cas que le libellé utilisé dans un document particulier, qui laisse entendre que l'employeur a droit à l'excédent, ne constitue absolument pas une preuve concluante.

S'il est établi que l'employeur pourrait avoir droit à l'excédent, alors le processus prévu à l'article 9.2 devrait uniquement être engagé dans le but de tenir des discussions et de faire approuver le versement de l'excédent. Le surintendant ne devrait pas avoir le pouvoir de court-circuiter le processus.

Le président: Vous faites allusion à l'article de la loi qui précise que si le régime prévoit le remboursement de tout excédent à l'employeur, le surintendant peut prendre certaines mesures. Êtes-vous en train de dire que la question de savoir si l'employeur a droit ou non à l'excédent devrait être réglée par les tribunaux et non par le surintendant?

M. Erlichman: Oui. Comme les lois dans la plupart des provinces précisent que le régime doit prévoir des dispositions pour le paiement de l'excédent, le versement s'effectue automatiquement. Chaque fois qu'un consultant révisé un régime, il inclut dans celui-ci une disposition qui précise que l'excédent doit être versé à l'employeur et que ce dernier peut en faire ce qu'il veut.

Ce que je conseille à nos groupes dans ces cas-là, c'est qu'ils envoient à l'employeur, de même qu'à l'organisme de réglementation, une lettre affirmant: «Nous n'avons jamais accepté une telle chose. L'excédent appartient aux participants et aux bénéficiaires.» En effectuant une telle intervention, nous nous préparons en vue d'une bataille juridique éventuelle, qui peut très bien ne jamais se produire.

Ce qui m'inquiète, c'est que si le surintendant constate que le régime précise que l'excédent appartient à l'employeur et qu'il peut en faire ce qu'il veut, il dira: «Eh bien, ils ont droit à l'excédent. Il n'est pas nécessaire pour nous d'entamer le processus ou de consulter qui que ce soit.»

Ce n'est qu'au cours des dix dernières années, depuis l'affaire des magasins Dominion en 1986, que les organismes de réglementation informent les participants que les employeurs veulent retirer l'excédent. Avant cela, lorsqu'un employeur voulait avoir accès à l'excédent, l'organisme de réglementation disait: «Ah, il y a un excédent? Le voici.» Comme il n'informait personne de sa décision, les participants ne pouvaient pas réagir.

À mon avis, ce libellé risque de recréer le même genre de scénario. Les gens vont finir par conclure une entente sur le paiement de l'excédent. Toutefois, ce n'est pas la pire des choses qui pourrait se produire dans la vie réelle.

Le président: Mais le processus auquel vous faites allusion vise précisément à encourager ce genre de démarche.

M. Erlichman: C'est vrai.

Le président: C'est à dire la négociation. Le mot «entente» a souvent une connotation péjorative. Il s'agit en fait d'un processus de négociation qui réunit deux parties, chacune ayant un certain

answer is to see if they can reach a reasonable accommodation between them.

You are not objecting to that element of the process; you are objecting to the notion that if on the face of the plan document it looked as if the employer had the right to all the surplus, then that negotiation process or deal-making process might never occur.

Mr. Erlichman: That is right.

The Chairman: If it did not occur, you would then have the right to go to court to argue that the employer was not entitled to it. You would just like to find a way of avoiding that court challenge if you could?

Mr. Erlichman: That is right. Most of these cases end up not going to court. Obviously some of them have, and some have gone to the Supreme Court.

The Chairman: People settle.

Mr. Erlichman: In most cases our lawyer and the employers' lawyers look at the documents and all the paper dating back 60 years and odds are given on winning in front of a judge. Their lawyer will tell them something and on the basis of that and other factors you end up making a deal.

The Chairman: Do you object to that kind of process?

Mr. Erlichman: We live with it. My official position would be that there should be no surplus removal in an ongoing plan at all.

Senator Tkachuk: The surplus belongs to the benefactors; is that right?

Mr. Erlichman: To the members and beneficiaries, particularly in an ongoing plan. If the argument is that the actuaries are making a long-term valuation and the assumptions on which this long-term valuation is based are reasonable, then if there are seven good years — getting biblical — you should not be taking the money out. You would be presuming, if these actuarial assumptions are reasonable, that there will be seven bad years and you will need it.

One can even argue against contribution holidays on that basis, but certainly against taking funds out of ongoing plans. That is the position. If that does not happen to the legislation, then it is a useful thing to have a fairly clear set of rules about how you cut a deal.

Section 23(6) of the Act allows for the reduction of a survivor benefit by the amount of group life benefit. This provision has no place in pension legislation. Group life insurance is a separately negotiated taxable benefit and it is totally inconsistent and unfair to allow employers to save on pension payments because of it.

The Chairman: Is that a new provision?

Mr. Erlichman: No. It came in in the 1985 act.

The Chairman: It is sort of like the linkage of pension benefit to CPP; is it?

pouvoir, dans le but de voir si elles peuvent conclure une entente raisonnable.

Vous ne vous opposez pas à cet aspect-là du processus, mais plutôt au fait que si, d'après les documents du régime, l'employeur a le droit d'avoir accès à tout l'excédent, le processus de négociation n'aura peut-être jamais lieu.

M. Erlichman: C'est exact.

Le président: Et s'il n'avait pas lieu, vous auriez alors le droit de vous adresser aux tribunaux et de leur dire que l'employeur n'a pas droit à cet excédent. Vous voulez tout simplement trouver un moyen d'éviter cette démarche, n'est-ce pas?

M. Erlichman: Oui. La plupart des cas se règlent sans l'intervention des tribunaux. Certains ont toutefois abouti devant les tribunaux, même devant la Cour suprême.

Le président: Les gens concluent une entente.

M. Erlichman: Dans la plupart des cas, notre avocat et les avocats de l'employeur vont examiner tous les documents qui remontent vieux de 60 ans et discutent des possibilités de succès d'une contestation. Leur avocat leur donne quelques conseils et, à partir de cela et d'autres facteurs, vous finissez par conclure une entente.

Le président: Est-ce que vous vous opposez à ce genre de démarche?

M. Erlichman: Nous nous en accommodons. Pour ma part, j'estime qu'on ne devrait pas avoir le droit de retirer l'excédent d'un régime actif.

Le sénateur Tkachuk: L'excédent appartient aux bénéficiaires, n'est-ce pas?

M. Erlichman: Aux participants et aux bénéficiaires, surtout dans le cas d'un régime actif. Si les hypothèses sur lesquelles les actuaires fondent leur évaluation à long terme sont raisonnables, il faudrait alors laisser l'argent dans le régime pendant encore sept ans — comme le prévoit la Bible. On peut présumer que, si ces hypothèses actuarielles sont raisonnables, le régime va connaître sept mauvaises années et que vous aurez besoin de cet argent.

On peut utiliser le même argument dans le cas de l'exonération de cotisations. Nous sommes contre l'idée de retirer l'excédent des régimes actifs. Si la loi ne prévoit rien à cet égard, alors il faut établir des règles bien précises sur la négociation des ententes.

Le paragraphe 23(6) de la loi prévoit que la prestation payable au conjoint survivant peut être réduite d'un montant correspondant aux prestations d'assurance-vie collective. Cette disposition ne devrait pas figurer dans cette loi. Les prestations d'assurance-vie collective constituent un bénéfice imposable qui est négocié séparément. Il est illogique et injuste de permettre aux employeurs de ne pas verser de prestations à cause de cette disposition.

Le président: S'agit-il d'une disposition nouvelle?

M. Erlichman: Non. Elle figure dans la loi de 1985.

Le président: C'est comme la réduction des prestations du RPC?

Mr. Erlichman: There used to be direct offset. I am not aware of any myself. There used to be plans in which you would reduce the amount of your benefit by the actual amount of the CPP. Currently, many benefit formulas take into account the CPP so it is 1.65 per cent times user surplus minus something else.

The Chairman: Is the net effect is the same?

Mr. Erlichman: This is different. This is to do with the survivor benefit. In the legislation there is a minimum survivor benefit which is the commuted value of the benefit this person has earned. If the person dies before retirement, there is a provision in the legislation which says that, to be fair, the surviving spouse, for example, has to receive the commuted value of the benefit this person has earned. If the person died at age 53 and would not have been eligible for a pension until age 55, it is only fair that the surviving spouse gets this. However, the legislation allows group life coverage, which is quite a different thing.

The Chairman: In other words, they in effect negate the value of the life insurance.

Mr. Erlichman: Or the pension; one or the other.

The Chairman: My description is more helpful to your case in the sense that if they did not have life insurance they would get a survivors benefit of X, and because they happen to be with someone who had a group life plan and that life insurance of \$100,000 has a present value of whatever, they use that to reduce the value of the survivors benefit. The net effect is they negate the value of having the life insurance in the first place. Why would you have the life insurance if that was going to happen?

Mr. Erlichman: Yes, if it would be offset in the pension plan.

The Chairman: Exactly. This is not new?

Mr. Erlichman: No.

The Chairman: I have been on this committee for 10 years. I have never heard of that and I find it really strange.

Senator Tkachuk: Does this issue apply to senators?

The Chairman: You are now striking close to home. That is a very good question.

Senator Tkachuk: We have group life.

The Chairman: I do not know the answer to that question, Senator Tkachuk. The thought had crossed my mind.

Thank you for raising that with us. We did not know anything about it.

Mr. Erlichman: The next item was discussed as well by the earlier presenters. The proposed section 13 gives the superintendent the authority, without the necessity of regulations,

M. Erlichman: Il y a déjà eu des réductions directes, mais je ne sais pas si cela existe toujours. Certains régimes prévoyaient effectivement une réduction des prestations payables d'un montant correspondant aux prestations du RPC. À l'heure actuelle, de nombreuses formules de calcul tiennent compte des prestations versées au titre du RPC. On multiplie l'excédent par 1,65 p. 100, moins une autre somme.

Le président: L'effet n'est-il pas le même?

M. Erlichman: Ce n'est pas la même chose. Il est question ici de la prestation de survivant. La loi prévoit le versement d'une prestation minimale qui correspond à la valeur de rachat des prestations auxquelles a droit le participant. Si le participant meurt avant d'être admissible à la retraite, la loi dispose que, pour être juste, le conjoint survivant doit recevoir la valeur de rachat des prestations auxquelles avait droit le participant. Si le participant meurt à l'âge de 53 ans alors qu'il n'aurait pas eu droit à une pension avant l'âge de 55 ans, il est normal que le conjoint survivant reçoive ces prestations. Toutefois, la loi tient compte des prestations d'assurance-vie collective, ce qui est quelque chose de tout à fait différent.

Le président: Autrement dit, ils annulent les prestations d'assurance-vie.

M. Erlichman: Ou les prestations de pension.

Le président: En d'autres mots, s'il n'a pas d'assurance-vie, le conjoint survivant a droit à une prestation de X dollars. Toutefois, comme il habitait avec une personne qui avait souscrit à une assurance-vie, et que cette assurance-vie vaut maintenant 100 000 \$, ils vont utiliser ce montant pour réduire la valeur de la prestation de survivant. C'est comme s'il n'y avait pas d'assurance-vie au départ. Alors pourquoi souscrire à une assurance-vie si c'est ce qui risque de se produire?

M. Erlichman: Oui, si elle était annulée par les prestations de pension.

Le président: Exactement. Cette démarche n'est pas nouvelle?

M. Erlichman: Non.

Le président: Je siège à ce comité depuis 10 ans. C'est la première fois que j'entends parler d'une telle chose et je trouve cela très étrange.

Le sénateur Tkachuk: Est-ce que cela s'applique aux sénateurs?

Le président: Vous soulevez là un point qui nous touche directement. C'est une excellente question.

Le sénateur Tkachuk: Nous avons une assurance collective.

Le président: Je ne connais pas la réponse à cette question, sénateur Tkachuk, mais j'y ai pensé.

Je vous remercie d'en avoir parlé. C'est quelque chose de tout à fait nouveau pour nous.

M. Erlichman: Le point que je veux maintenant soulever a également été débattu par les témoins précédents. En vertu de l'article 13 proposé, le surintendant a le pouvoir, sans qu'il ne soit

to require the provision of pension plan information to members and other plan beneficiaries.

As someone who remembers the days when employers could refuse to provide basic plan information to members, I believe strongly in the importance of access to all plan information, a requirement in this legislation since the 1980s.

I do have some concerns, however, relating to multi-employer plans and the proposals in the discussion document circulated last year. It was suggested at that time that there might be a requirement to provide each plan member and beneficiary the details of every pension plan transaction, as well as a requirement for annual membership meetings to be attended by plan actuaries and legal counsel.

Our federally registered multi-employer plan has about 2,000 members spread out between St. John's and Thunder Bay. Its assets are invested in pooled funds by two major investment managers. Actuarial information and investment information are both available and widely distributed across the country.

I would ask only that, if the superintendent is to be given the authority of section 13, he recognize the cost impact on multi-employer plans such as ours of any requirements he imposes. It would be even clearer if the information requirements were outlined in regulations.

The Chairman: Your problem is not the legislative thing, it is that you need an element of cost effectiveness in considering how the regulations are ultimately interpreted.

Mr. Erlichman: It does not make a lot of sense to be sending a stack of documents about the sale of 500 shares of X, Y and Z to 2,000 members who will just throw them out. The information should be available, certainly; but to require it to be sent out imposes a great expense and does not make a lot of sense.

The Chairman: Given the advent of modern electronic communications technology, is there a way to do part of this through web sites or some other means that would be less expensive, or does confidentiality make that impossible?

Mr. Erlichman: A certain amount of this stuff could go on to web sites. However, only a minority of the population and a minority of the membership of pension plans have access to the Internet. The majority of people will not go down to the public library to access the Internet on computers there.

I have a question about section 7 of the act, and this is not a rhetorical question. What is the difference between a pension committee and a pension council? They are both named and partially described, but there are no definitions. As far as I can see, there are no evident differences between them.

nécessaire de prendre de règlements, d'exiger la fourniture des renseignements relatifs au régime de pension aux participants et autres bénéficiaires du régime.

Me souvenant fort bien de l'époque où les employeurs pouvaient refuser de fournir des renseignements de base relatifs au régime de pension aux participants, je crois fortement à l'importance de l'accès à tous les renseignements relatifs au régime, exigence prévue par cette loi depuis les années 80.

Je m'inquiète toutefois à propos des régimes interentreprises et des propositions figurant dans le document de discussion distribué l'année dernière. On y a proposé qu'on pourrait exiger de fournir à chaque participant et bénéficiaire du régime les détails de toutes les transactions du régime de pension, ainsi que de tenir des assemblées annuelles auxquelles participeraient les actuaires et conseillers juridiques du régime.

Notre régime interentreprises, agréé par le gouvernement fédéral, compte près de 2 000 participants disséminés entre St. John's et Thunder Bay. Ses actifs sont investis dans des fonds communs par nos deux principaux directeurs des investissements. Les renseignements actuariels et en matière d'investissement sont disponibles et diffusés dans tout le pays.

Si le surintendant se voit conférer le pouvoir prévu à l'article 13, je demanderais seulement qu'il se rende compte de l'impact que cela aurait en matière de coûts sur les régimes interentreprises comme le nôtre. Il serait même plus clair que les exigences en matière de renseignements figurent dans les règlements.

Le président: Le problème qui se pose à vous ne découle pas de la loi; par contre, c'est le facteur de rentabilité qui a son importance dans la façon dont sont finalement interprétés les règlements.

M. Erlichman: Il n'est pas vraiment logique d'envoyer des centaines de documents au sujet de la vente de 500 parts de X, Y et Z à 2 000 participants qui ne feront que les mettre au panier. Les renseignements doivent être disponibles, cela ne fait aucun doute; mais exiger qu'ils soient envoyés entraîne de grosses dépenses et n'est pas très logique.

Le président: Compte tenu de la technologie moderne de communication électronique, y a-t-il un moyen de le faire par des sites web ou par d'autres moyens, qui seraient moins coûteux, ou est-ce impossible pour des raisons de confidentialité?

M. Erlichman: Une partie de ces renseignements pourraient être diffusés sur les sites web. Toutefois, une minorité de la population seulement et une minorité des participants aux régimes de pension ont accès à l'Internet. La majorité des gens ne se rendront pas dans les bibliothèques publiques pour avoir accès à l'Internet.

J'ai une question à poser au sujet de l'article 7 de la loi, question non rhétorique. Quelle est la différence entre un comité des pensions et un conseil des pensions? Ces deux entités sont nommées et partiellement décrites, mais aucune définition n'est donnée. Autant que je sache, il n'y a pas de différence évidente entre les deux.

The Chairman: I do not know the answer to that question. We will ask OSFI when we see them on Tuesday.

Mr. Erlichman: Finally, when the earlier version of this legislation was introduced in March 1997, there was a reference to best practices guidelines which were to be released with the legislation. What is the status of the guidelines?

The Chairman: With regard to the governance guidelines, we were told that they would be ready shortly and that they would in fact be presented and discussed with this committee. The best answer I can give you is "very shortly".

I am informed that we will see them before Christmas.

Mr. Erlichman: I have a couple of others points that I picked up from reading the transcript of the presentation on Tuesday. One of them was specifically discussed by the earlier group from MEBCO. It has to do with this notion that OSFI is switching away from approving plan amendments. In some ways you can say it is not that big of a switch. You can send in plan amendments to OSFI and wait a couple of years before you find out if they have approved them. I am not sure it is terribly clear.

I am in a situation where I will receive a copy of pension plan amendments from one of our groups. I would like a little assurance that if there are concerns they will be addressed. From the presentation on Tuesday it appeared that the plan sponsor, typically the employer, will certify to say that the amendments are in line with the legislation and OSFI will not check them, except in exceptional audit cases.

If plan members have specific problems with the regulations, I would like to be assured that OSFI will respond. I realize there are capacity problems in OSFI in that they have 21 people and 4,000 pension plans. As someone with 150 pension plans to deal with, I have sympathy for that. I hope that they will put some effort and capacity into responding to that element beyond simply narrowing their focus to a financial element.

The second issue which I would like to address was raised by the group from MEBCO. It has to do with putting into the legislation — and I must admit that I was not clear on this until I read the notes from the Tuesday meeting — disallowance for making improvements, negotiating amendments or making amendments to the pension plan if there is a solvency deficiency in the plan. I have negotiated, and hope to do so in the future, improvements to pension plans in which there were solvency deficiencies and therefore I am very much opposed to this. It is far too rigid and heavy-handed. There is no magic in the solvency ratio number.

To give an example, there can be a negotiation where, among other things, you are discussing pensions. You may be dealing with an actuarial valuation that is relatively up to date; for example, one from December 31, 1995. It is less than two years old. Let us assume that at that point there was a solvency ratio of .97, so there is a solvency deficiency in the plan. You may be at

Le président: Je ne peux pas répondre à cette question. Nous la poserons aux représentants du BSIF lorsque nous les verrons mardi.

M. Erlichman: Enfin, lorsque la première version de cette loi a été présentée en mars 1997, il a été question de lignes directrices sur les pratiques exemplaires qui devaient être publiées en même temps que la mesure législative. Où en sont ces lignes directrices?

Le président: En ce qui concerne les lignes directrices sur la gestion des régimes de retraite, on nous a dit qu'elles seraient prêtes sous peu et qu'elles seraient en fait présentées et discutées avec notre comité. La meilleure réponse que je puisse vous donner est donc «très prochainement».

D'après ce qu'on me dit, nous les aurons avant Noël.

M. Erlichman: J'aimerais soulever d'autres points qui me sont venus à l'esprit à la lecture de la transcription de l'exposé de mardi. L'un d'eux a été débattu par le groupe précédent de témoins de MEBCO. Il s'agit du concept voulant que le BSIF ne va plus s'occuper de l'approbation des modifications aux régimes. À certains égards, on peut dire qu'il ne s'agit pas d'un grand changement. En effet, on peut envoyer les modifications aux régimes au BSIF et attendre deux ans avant de savoir si elles sont approuvées. Je ne suis pas sûr que ce soit très clair.

Je vais bientôt recevoir une copie des modifications au régime de pensions de l'un de nos groupes. J'aimerais avoir l'assurance que tout problème éventuel sera réglé. D'après l'exposé de mardi, il semble que le répondant du régime, normalement l'employeur, produira une attestation indiquant que les modifications sont conformes à la loi si bien que le BSIF ne les examinera pas, sauf dans les cas de vérifications exceptionnelles.

Si les participants au régime ont des problèmes particuliers à propos des règlements, j'aimerais avoir l'assurance que le BSIF réagira. Je comprends que le BSIF connaisse des problèmes de capacité, puisqu'il ne dispose que de 21 employés et s'occupe de 4 000 régimes de pensions. Responsable de 150 régimes de pensions, je comprends fort bien la situation. J'espère que le BSIF fournira les efforts et la capacité nécessaires pour réagir à cet élément au lieu de simplement cibler ses efforts sur l'élément financier.

J'aimerais également soulever le même point que le groupe MEBCO. Il est envisagé de prévoir dans la loi — et je dois avouer que cela n'était pas clair avant la lecture des notes de la séance de mardi — qu'il n'est pas question d'apporter des améliorations, de négocier des modifications ou d'apporter des modifications au régime de pensions, lorsque celui-ci est à la limite de l'insolvabilité. J'ai négocié, et espère le faire dans l'avenir, des améliorations à des régimes de pensions à la limite de l'insolvabilité; je m'oppose donc fortement à pareille mesure, beaucoup trop rigide et sévère. Il n'y a rien de magique dans le chiffre du seuil de solvabilité.

Pour donner un exemple, les négociations peuvent porter, entre autres choses, sur les pensions. On peut discuter d'une évaluation actuarielle relativement à jour, par exemple, une datant du 31 décembre 1995, soit moins de deux ans. Supposons qu'à ce moment-là le seuil de solvabilité était de .97, ce qui signifie que le régime était à la limite de l'insolvabilité. On peut fort bien passer

the bargaining table negotiating for the next three or four years. This is your opportunity to improve that pension plan in the next three or four years. However, the employer says that they cannot do it because, under the legislation, if there is a solvency deficiency as of the last valuation they cannot make any improvements, even though that valuation is two years old. I guess there is special dispensation allowed from OSFI, but that will not happen overnight in any case.

The solvency numbers, the solvency valuations and the solvency ratios are interesting. However, the fact of a solvency deficiency is not in itself a sign that it will be imprudent to make improvements. I have been involved in cases where, on the surface on the basis of the most recent valuation, a plan had a very strong ongoing surplus but it would have been extremely imprudent to make pension plan improvements because of what would be happening in the future.

This is more than simply a regulatory issue to allow OSFI to be more sensitive. Under the legislation it is illegal to make these improvements based on a specified solvency deficiency below a certain level.

The Chairman: One hundred and five is what they used.

Mr. Erlichman: Therefore a plan has to be more than solvent. That just does not make sense in the real world.

If in the last valuation there was a solvency deficiency in a plan, or if the solvency was below 1.5 or 1.05 or 1.1, a red flag could be raised for OSFI to take a look at the situation.

As was said earlier, if this kind of requirement had been in place for the last 30 years, there would not be any defined benefit pension plans in this country because almost every plan that starts up does so with unfunded liabilities. Any plan that improves develops unfunded liabilities.

Again, you are dealing with moving targets. Actuarial science is certainly not an exact science; they are guessing at things. With regard to what the solvency ratio happens to be at a certain time, the solvency ratio of a particular plan will have varied substantially between Monday of this week and today, depending on what the market is doing and so on.

I know of situations, although not in the federal jurisdiction, where after the 1987 crash companies imprudently took contribution holidays, knowing there would be a solvency deficiency situation the next time a valuation was done. However, because they could get away with it, they did not put any money in.

If the issue is prudence and trying to protect plan members, it requires more sensitivity than I believe is in the legislation.

The Chairman: It is a regulatory issue and not a legislative issue, which makes it easier to adjust, in the sense that it is one of the announced regulations but it is not in the legislation.

One can understand the philosophical or policy position which asks why you should be allowed to expand the benefit of your pension when, from an actuarial standpoint, there is not enough

trois ou quatre ans à la table de négociations. On a donc la possibilité d'améliorer le régime de pensions au cours des trois ou quatre prochaines années. Toutefois, l'employeur déclare qu'il ne peut le faire car, en vertu de la loi, lorsque le régime est à la limite de l'insolvabilité, à compter de la dernière évaluation, il ne peut pas apporter d'améliorations, même si cette évaluation date de deux ans. J'imagine que le BSIF peut accorder une dispense spéciale, mais cela ne se produit pas du jour au lendemain.

Les chiffres, les évaluations et les seuils de solvabilité sont intéressants. Toutefois, le fait qu'un régime soit à la limite de l'insolvabilité ne signifie pas qu'il est imprudent d'apporter des améliorations. Je connais des cas où, selon la plus récente évaluation, un régime affichait un excédent très fort, mais il aurait été extrêmement imprudent d'apporter des améliorations à ce régime en raison de ce que réservait l'avenir.

Donner une plus grande souplesse au BSIF dépasse le cadre de la réglementation. En vertu de la loi, il est illégal d'apporter de telles améliorations, lorsque le régime est à la limite de l'insolvabilité.

Le président: Cent cinq est ce qui a été retenu.

M. Erlichman: Par conséquent, un régime doit dépasser le seuil de solvabilité. Dans la réalité, cela n'a aucun sens.

Auparavant, lorsque d'après la dernière évaluation, le régime était à la limite de l'insolvabilité, ou le seuil de solvabilité était inférieur à 1,5, 1,05 ou 1,1, on pouvait alerter le BSIF, lequel se penchait alors sur la question.

Comme cela l'a été dit plus tôt, si ce genre d'obligation avait été en place ces 30 dernières années, il n'y aurait pas dans notre pays de régime de pensions à prestations déterminées, étant donné que tous les régimes démarrent avec des passifs non capitalisés. Tout régime qui s'améliore affiche des passifs non capitalisés.

Je le répète, les problèmes changent constamment. La science actuarielle n'est certainement pas une science exacte; les actuaires estiment les choses au jugé. Le seuil de solvabilité d'un régime particulier peut varier considérablement entre lundi dernier et aujourd'hui, selon les fluctuations du marché, et ainsi de suite.

Je connais des sociétés qui ne relèvent pas de la compétence fédérale et qui après le krach boursier de 1987, se sont imprudemment accordées une période d'exonération de cotisations, sachant qu'elles seraient à la limite de l'insolvabilité au moment de la prochaine évaluation. Toutefois, comme elles pouvaient se le permettre, elles n'ont pas injecté d'argent.

S'il s'agit d'une question de prudence et de protection des participants au régime, je crois qu'une plus grande souplesse que celle prévue dans la loi s'impose.

Le président: C'est une question de réglementation et non une question législative, ce qui fait qu'il est plus facile d'y répondre, étant donné qu'il s'agit de l'un des règlements annoncés mais que cela ne figure pas dans la loi.

On peut comprendre le problème philosophique ou politique qui se pose; en effet, pourquoi vous permettrait-on d'augmenter les prestations lorsque, d'un point de vue actuariel, il n'y aura pas

money to fund the benefits you are already promising. Intuitively and plausibly that is a reasonable policy position. I think what you are saying, though, is that in the practical world, where negotiations only take place every three or four years and where valuations are a little late and depend somewhat on assumptions, you need more flexibility. While one would want to respect the directional intent of the policy, which is that if you become dramatically in arrears you clearly cannot proceed to lay on lavish new benefits, one nevertheless needs some flexibility to recognize that, as you put it yourself, this is not an exact science and therefore some judgment, as opposed to black-and-white statements, are needed. Is that a fair assessment of your position?

Mr. Erlichman: It is. My concern is that you say it is a regulatory and not a legislative issue.

The Chairman: Procedurally that matters to us in the sense that it is not in the act but in the proposed regulations under the act and that it is the act that ultimately gets voted on by Parliament and the regulations come back through a different process. That is all I am saying.

Mr. Erlichman: If it is put into the legislation in the form that it is now, the regulation will stick a number there. Conceivably the regulation may never be enacted, but other than that there will be a number, and that will have legislative force. My preference would be that if they want to put something into law, it should say that in certain circumstances it will require notification of OSFI, and OSFI would be in a position, in certain cases, to deny the request if it were imprudent.

The Chairman: They could make a judgment call.

Mr. Erlichman: If it were written in that way, that would be fine.

The Chairman: In other words, OSFI should have some flexibility rather than be faced with a black-and-white, hard-and-fast rule. I understand that.

Senator Stewart: I am trying to understand what some of the goals of the proposed legislation are. I suspect that one of the goals is to prevent a situation where management, on the one hand, buys short-term peace and leaves the long-term future of its employees to an uncertain fate. I can see a bargaining situation where management and, indeed, the representatives might say, "That makes us all happy for now and we will let the plan, in 10 years when we are all gone, worry about itself."

Mr. Erlichman: Solvency deficiencies have to be made up within five years under the current legislation.

Senator Stewart: So my 10 years is not apt.

Mr. Erlichman: If you are in a situation where the plant is going to shut down next year, you may be deluding yourself to say, "We are going to pump up the pension benefits, they will not be funded and no one will ever pay them." In that circumstance, the union negotiators would not be doing their job if they told people they would be getting this benefit when they knew the

suffisamment d'argent pour financer les prestations que vous promettez. C'est probablement et intuitivement une position politique raisonnable. Si je vous comprends bien, toutefois, c'est que dans la réalité, lorsque les négociations n'ont lieu que tous les trois ou quatre ans et que les évaluations sont un peu en retard et sont fondées en quelque sorte sur des hypothèses, vous avez besoin de plus de flexibilité. Alors que l'on voudrait respecter l'esprit directif de la politique — et si vous affichez de gros arrérages, il est évident que vous ne pouvez pas verser de généreuses prestations — on a toutefois besoin d'une certaine souplesse reconnaissant, ainsi que vous le dites, qu'il ne s'agit pas d'une science exacte et que par conséquent il faut faire preuve de jugement au lieu d'être catégorique. Ai-je bien résumé votre position?

M. Erlichman: Oui. Ce qui m'inquiète, c'est que vous dites qu'il s'agit d'une question de réglementation et non d'une question législative.

Le président: Au plan de la procédure, c'est important pour nous au sens où cela ne figure pas dans la loi, mais dans les règlements proposés découlant de la loi; c'est la loi qui au bout du compte fait l'objet d'un vote au Parlement, tandis que les règlements suivent un autre processus. C'est tout ce que je dis.

M. Erlichman: Si cela est inscrit dans la loi sous cette forme, le règlement fixera un chiffre. Il se peut que le règlement ne soit jamais adopté, mais un chiffre sera fixé et aura force de loi. Si l'on souhaite inscrire quelque chose dans la loi, je préférerais qu'il soit indiqué que dans certains cas, il faudra en aviser le BSIF et que le BSIF pourra, dans certains cas, rejeter la demande si elle n'est pas prudente.

Le président: Il pourrait rendre une décision.

M. Erlichman: Si cela était inscrit de cette façon, il n'y aurait pas de problème.

Le président: En d'autres termes, le BSIF aurait une certaine flexibilité, plutôt que d'avoir une règle stricte, inflexible. Je le comprends.

Le sénateur Stewart: J'essaye de comprendre certains des objectifs de la loi proposée. J'imagine que l'un d'eux consiste à prévenir toute situation où la gestion règle les problèmes à court terme et abandonne ses employés à un sort incertain. Je peux imaginer des négociations où la gestion et, certainement, les représentants, pourraient dire: «Tout va bien pour nous pour l'instant; nous n'aurons plus à nous occuper du régime dans dix ans, puisque nous ne serons plus là.»

M. Erlichman: Les situations à la limite de l'insolvabilité doivent être corrigées en l'espace de cinq ans en vertu de la loi actuelle.

Le sénateur Stewart: Je fais donc erreur en parlant de dix ans.

M. Erlichman: Si vous vous trouvez dans une situation où l'usine va fermer l'année prochaine, vous vous bercez d'illusions si vous dites: «Nous allons gonfler les prestations de pension, elles ne seront pas capitalisées et personne ne les versera jamais.» En pareil cas, les négociateurs syndicaux ne feraient pas leur travail s'ils disaient aux employés qu'ils vont recevoir ces prestations,

plant would be shutting down in six months. We often do not know if the plant will be shutting down in six months and if the employer does this it is something you have to deal with.

If you have the improvement, the employer will have to put more money in than before because he will increase the solvency deficiency. In the next five years, he will have to put all that much extra money in. If the plant shuts down next year or in two years, you are better off than you were in any case because there will be more money in it. Whatever is in that fund will be divvied up, even if there is a solvency deficiency. It may only be 85 or 90 per cent, but it is divvied up. That is regulated. Retirees get first crack and then on down the line to the vested employees and so on.

I do not see how you are saving any one by not negotiating it. You may be being somewhat dishonest with your membership, which is something we should not do. I certainly would try not to do that, but I am not sure that OSFI is saving any one anything. It is not as if the money is going in and disappearing. If you negotiate an improvement, it will be a requirement for the employer to put more money in. Even if the plant shuts down and the plan is terminated, there will be more money in there at the end of the day than there would be if you did not have the improvement. Therefore, they are not worse off; they will just not get what they were promised.

Senator Stewart: You say put more money in, but let us say you have a plan that is running and its investments have done very well. Presumably, the union negotiator says, "We can afford to take a lot more money out of that fund."

Mr. Erlichman: That is right.

Senator Stewart: You talked earlier about the seven years. Perhaps that would be unwise because the seven bad years to which you made reference may be just around the corner.

Mr. Erlichman: That is something that we work out in negotiations. The problem I tend to run into is that we end up paying the same nickel over and over again in negotiations.

In a surplus situation, obviously OSFI does not care, and this legislation does not seem to worry about that. If you develop an unfunded liability, the question is how you pay them off, but this legislation does not directly affect that.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Erlichman. Your comments were helpful.

The committee adjourned.

tout en sachant que l'usine fermera dans six mois. Souvent, nous ne savons pas si l'usine va fermer dans six mois et vous devez régler le problème qui se pose lorsque l'employeur décide d'agir de la sorte.

Si l'amélioration est prévue, l'employeur devra injecter plus d'argent qu'auparavant. Au cours des cinq prochaines années, il devra injecter encore plus d'argent. Si l'usine ferme l'année prochaine ou dans deux ans, vous vous en tirerez mieux, puisqu'il y aura plus d'argent. Ce qui se trouvera dans ce fonds sera partagé, même si le régime est à la limite de l'insolvabilité. Il peut s'agir de 85 ou 90 p. 100 seulement, mais cela sera partagé. C'est réglementé. Les retraités ont la priorité; tous les participants suivent jusqu'aux employés ayant des droits acquis, et cetera.

Je ne vois pas comment vous pouvez garantir quoi que ce soit sans négocier. Vous pouvez être quelque peu malhonnête à l'égard de vos participants, ce qu'il faudrait absolument éviter. Je n'essaierais certainement pas d'adopter une telle attitude moi-même, mais je ne suis pas sûr que le BSIF garantit quoi que ce soit. L'argent ne fait pas qu'arriver et disparaître. Si vous négociez une amélioration, l'employeur est tenu d'injecter plus d'argent. Même si l'usine ferme et que le régime n'existe plus, il s'y trouvera plus d'argent qu'il n'y en aurait si vous n'aviez pas eu cette amélioration. Par conséquent, les participants ne s'en tirent pas moins bien; ils ne vont tout simplement pas obtenir ce qui leur a été promis.

Le sénateur Stewart: Vous dites qu'il faut injecter plus d'argent; imaginons toutefois un régime qui marche bien et dont les investissements sont très productifs. Le négociateur syndical va probablement dire: «Nous pouvons nous permettre de prendre beaucoup plus d'argent de ce fonds.»

M. Erlichman: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Vous avez parlé plus tôt des sept ans. Peut-être cela n'est-il pas judicieux, étant donné que les sept mauvaises années dont vous avez fait mention risquent d'être imminentes.

M. Erlichman: C'est un point que nous réglons dans le cadre des négociations. Le problème qui tend à se répéter, c'est que nous finissons par toujours payer la même chose au cours des négociations.

De toute évidence, le BSIF et cette loi ne s'intéressent pas à d'éventuels excédents. Si vous affichez un passif non capitalisé, la question qui se pose est la suivante: Comment les payer, mais cette loi n'influe pas directement sur ce point.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Erlichman. Vos observations nous ont été utiles.

La séance est levée.

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 4, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, to amend the Pension Benefits Standards Act, 1985 and the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, before we begin, let me talk for a second about the process today. Mr. Le Pan and his officials from OSFI have agreed to respond to the comments made by senators and by the two witnesses from the Multi-employers Benefit Plan Council of Canada and the International Association of Machinists and Aerospace Workers, and I would ask them to remain as witnesses when we talk about potential amendments.

First, let me tell senators what has transpired since last week. Our staff, consisting of Gerry Goldstein, who is away this week, and June Dewetering, who has been handling the issue, have been working with officials from OSFI to develop amendments to respond to all of the issues. They have agreed on a set of amendments that meet the concerns raised at the committee and that are also acceptable to OSFI. Those amendments have also been reviewed by the Department of Justice and are acceptable to them. The amendments themselves were actually drafted by the law clerk of the Senate. You have received a copy those amendments, and we will deal with them in a few minutes.

First, I would suggest that Mr. Le Pan respond to the various points that were made. We should then go, one by one, through each of the six amendments that are before us to ensure that they successfully address the issues. If we are in agreement, we can then finish with the bill as amended, the amendments being the set of six amendments here, and approve the bill as amended.

Incidentally, because the drafting was still taking place yesterday, I do not have a formal report, but, if we approve the bill as amended, then tomorrow I will have an actual report that incorporates the amendments.

That is the process that I should like to follow. If that is acceptable to everyone, I would ask Mr. Le Pan to take us through the overall response. We will then address the specific issues that were raised in the amendments.

Senator Angus: Will there be an opportunity to ask some general questions?

The Chairman: Yes, before we move into the details of the amendments. If there are other issues that we want to raise, we will do that before we move into the actual amendments.

Mr. Nick Le Pan, Deputy Superintendent, Operations Sector, Office of the Superintendent of Financial Institutions: With me today from OSFI are Ms Patty Evanoff, Director of Policy Initiatives and Communications, who has been overseeing this process, and Ms Carol Taraschuk, Legal Counsel from the Department of Justice, who has been part of the team working on

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 4 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour en faire l'examen.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, avant de commencer, j'aimerais vous toucher quelques mots du processus suivi aujourd'hui. M. Le Pan et les autres représentants du BSIF ont accepté de répondre aux observations faites par les sénateurs et par les deux témoins représentant le Multi-Employers Benefit Plan Council of Canada et l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale. Je leur demande donc de demeurer sur place lorsqu'il sera question des amendements.

Il convient tout d'abord de vous mettre au courant de ce qui s'est passé depuis la semaine dernière. Notre personnel composé de Gerry Goldstein, qui n'est pas ici cette semaine, et de June Dewetering, chargée du dossier, travaille de concert avec les représentants du BSIF en vue d'élaborer des amendements donnant suite à toutes les préoccupations. Ils se sont entendus sur une série de modifications acceptables à la fois au comité et au BSIF. Le ministère de la Justice les a aussi examinés et jugé acceptables. Les amendements ont été rédigés en réalité par le légiste du Sénat. Vous en avez reçu un exemplaire. Nous y reviendrons dans quelques minutes.

Je propose, en premier lieu, que M. Le Pan donne la réplique aux divers points soulevés. Nous étudierons ensuite, un à un, les six amendements proposés pour vérifier qu'ils règlent bien les problèmes. Si nous sommes d'accord, nous pouvons alors adopter le projet de loi modifié dans le sens des six amendements proposés.

Soit dit en passant, comme on était toujours en train de rédiger les amendements hier, je n'ai pas de rapport officiel. Toutefois, si nous adoptons le projet de loi modifié, dès demain, j'aurai en main un véritable rapport intégrant les amendements.

C'est la façon dont j'aimerais que nous procédions. Si elle vous est acceptable, je demanderais à M. Le Pan de nous exposer sa réaction aux points soulevés. Nous débattrons ensuite des questions précises sur lesquelles portent les amendements.

Le sénateur Angus: Aura-t-on l'occasion de poser des questions d'ordre général?

Le président: Vous pourrez le faire avant l'étude détaillée des amendements. Si vous désirez soulever d'autres points, nous le ferons avant de passer aux amendements comme tels.

M. Nick Le Pan, surintendant adjoint, secteur des opérations, Bureau du surintendant des institutions financières: Les représentants du BSIF qui m'accompagnent aujourd'hui sont Mme Patty Evanoff, directrice des Initiatives stratégiques et des communications, qui a coordonné tout le processus, et Mme Carol Taraschuk, conseillère juridique du

this bill in great detail and has a history of involvement from a legal perspective in our pension plan supervisory matters.

I should like to cover broadly three or four areas and then take questions, because there may be some points that were raised in testimony that I will not address in my initial remarks.

First, the committee has asked that we provide information on regulations and guidelines. Since I was last here we have provided to the committee a copy of our guide to intervention and the draft regulation vis-à-vis surplus. Within days you can expect to receive a draft of our guideline on disclosure, and our guideline on governance should be available in draft form before Christmas. I have written to the committee formally to indicate that we will be providing those guidelines as they become available. We would be more than happy to come back and talk about them. They will be subject to consultation with various stakeholders and we will, of course, be happy to accept views from this group.

Senator Angus: Since Mr. Le Pan has said that he would be willing to come back to discuss the governance guidelines, perhaps we should have this letter dated November 4 made a formal part of these proceedings. Perhaps he will discuss other guidelines as well.

Did you say that there were other documents produced to us since last Tuesday?

Mr. Le Pan: I believe so.

Senator Angus: I have not seen those. There were two or three things you referred to at the outset of your remarks.

Mr. Le Pan: There is a guide to intervention which is now in place. It tracks the guide to our intervention for other regulated financial institutions. It gives some sense of when institutions move from being no problem to being a minimal problem, and to next steps and what we do. It is just information about how we operate, if you will. It is out in the public domain and it parallels what we did 18 months to two years ago for other financial institutions. There will be some other regulations in draft form that will be coming to the committee at large as soon as they are available.

Mr. Chairman, I should like to respond in general on the amendments and we can come back to them in detail later. Several areas were touched on in the committee's questions last week. We have worked with staff on where we think amendments would be appropriate and I should like to indicate those areas broadly, and then get into the details when we go through the amendments in a moment.

First, a general point was raised about the need to clean up language around the issue of whether employers were entitled to surplus if they used the arbitration procedure; there was a view that we ought to use different language there. We have done that to distinguish between what might be called an entitlement that already exists by virtue of the plan agreement versus a claim that may be established through an arbitration procedure.

ministère de la Justice, qui fait partie de l'équipe chargée des détails du projet de loi à l'étude en sa qualité de spécialiste juridique de la surveillance des régimes de retraite.

J'aimerais aborder trois ou quatre grands domaines, puis répondre à vos questions. Certaines questions mentionnées dans les témoignages ne sont peut-être pas incluses dans mon exposé.

Tout d'abord, le comité nous a demandé de lui fournir des renseignements sur les règlements et les lignes directrices. Depuis lors, nous avons fourni au comité copie de notre guide d'intervention et de l'ébauche de règlement concernant l'excédent. Au cours des prochains jours, vous recevrez une ébauche de lignes directrices concernant la divulgation de renseignements et, d'ici Noël, l'ébauche de nos lignes directrices sur la gestion. J'ai écrit au comité pour l'aviser officiellement que nous lui fournirons les lignes directrices dès que possible. Nous serions ravis de venir vous rencontrer à nouveau pour en parler. Elles feront l'objet de consultations avec divers intéressés. Naturellement, nous accueillons avec plaisir les vues exprimées par votre groupe.

Le sénateur Angus: Puisque M. Le Pan s'est montré disposé à revenir discuter des lignes directrices concernant la régie interne, il faudrait peut-être que la présente lettre en date du 4 novembre fasse partie du compte rendu officiel. Peut-être acceptera-t-il de parler d'autres lignes directrices aussi.

Avez-vous dit que nous avons reçu d'autres documents depuis mardi dernier?

M. Le Pan: Je le crois.

Le sénateur angus: Je ne les ai pas vus. Vous en avez mentionné deux ou trois au début de votre exposé.

M. Le Pan: Il existe un guide d'intervention qui reprend les grandes lignes du guide d'intervention prévu pour les autres institutions financières réglementées. Il donne une idée du moment où les institutions qui ne font pas problème deviennent préoccupantes, des étapes à franchir et de ce qu'il faut faire. En somme, il renseigne sur notre mode de fonctionnement. Il fait partie du domaine public et il reprend ce que nous avons adopté, il y a 18 mois ou deux ans, à l'égard des autres institutions financières. Enfin, le comité recevra l'ébauche de certains autres règlements à mesure qu'elles seront disponibles.

Monsieur le président, j'aimerais d'abord faire connaître ma réaction générale aux amendements, après quoi nous pourrions y revenir plus en détail. Les questions du comité ont touché plusieurs domaines, la semaine dernière. Nous avons travaillé avec votre personnel à la rédaction d'amendements qui seraient acceptables. J'aimerais donc brosser un tableau général des amendements, puis les examiner plus en détail quand nous les examinerons un à un.

Tout d'abord, on a soulevé un point général au sujet du besoin de préciser le libellé en ce qui concerne le droit de l'employeur à l'excédent s'il fait appel à l'arbitrage; on estimait qu'il faudrait utiliser d'autres termes. C'est ce que nous avons fait en vue d'établir une distinction entre ce que l'on pourrait appeler un droit existant déjà aux termes des documents relatifs au régime et une revendication établie par voie d'arbitrage.

We also think it is totally appropriate that we make clear that the superintendent should not have a view on the desirability of an employer's claim purely because of a view about what is the appropriate division of surplus between the parties; that is not the superintendent's purview. The superintendent's purview is, as I said earlier, solvency issues or procedural issues — in other words, making sure that the process has been adequately followed, that disclosure has been made to all people, and so forth. We are prepared to support an amendment that makes it clearer that the superintendent is not going to withhold his approval because of a view about the desirability of the employer claim from a fairness or equity point of view.

Third, there was considerable discussion about the situation of a bankruptcy and the need to have an expedited system so that we avoid what has happened in some cases, where, for example, litigation about division of surplus has gone on for years.

The Chairman: That is the point Senator Kelleher raised.

Mr. Le Pan: We agree that that would be desirable and there will be amendments before the committee soon on that point.

I will cover a couple of other questions that were raised in the committee last week and then I will come back to points raised by other witnesses.

In the committee last week a question was also raised about the use of group insurance arrangements to offset benefits under pension plans to surviving spouses, which is part of section 26(3) of the act. This is not something that this bill would change, but a question was raised about how this works. First, I can confirm that this offset only applies to the extent that the employer has paid the premiums for the group life insurance benefits. Then employers can use those benefits as a full or partial offset for the requirement to ensure that a minimum pension is provided to surviving spouses.

We have checked the legislative history on this. This was something that was agreed to, when the PBSA 1985 was passed, to allow employers to use benefits that they were paying for in another form to count against requirements under the PBSA in order to keep the costs of pension plans reasonable. However, it only applies to the employer-pay portion and, to the extent that that has happened and the benefit is there, it seems to me reasonable that that be allowed to count as a benefit going to a surviving spouse.

The Chairman: I want to ensure that I understand what you are saying. My understanding from what was presented to us by the spokesperson for the Association of Machinists and Aerospace Workers was incorrect. It was presented to us as a benefit for life insurance that employees have paid for and a benefit for pension that they have paid for and, if the individual died, the life insurance benefit was going to be used essentially to pay part of the survivor's portion of the pension plan.

Nous estimons aussi tout à fait convenable de bien préciser qu'il ne faut pas que le surintendant se prononce sur le bien-fondé de la revendication de l'employeur en fonction uniquement de ce qui lui paraît être un partage convenable de l'excédent entre les parties; cela ne fait pas partie de son mandat. Comme je l'ai dit plus tôt, le mandat du surintendant a trait aux questions de solvabilité ou de procédure — en d'autres mots, il fait en sorte que le processus est respecté, que les renseignements ont été communiqués à tous les intéressés, et ainsi de suite. Nous sommes disposés à appuyer un amendement précisant que le surintendant ne refuserait pas son approbation parce que, sur le plan de l'équité, la revendication de l'employeur est fondée.

En troisième lieu, il y a eu beaucoup de débats au sujet de la faillite et du besoin d'accélérer la procédure de manière à éviter, par exemple, les litiges au sujet du partage de l'excédent qui durent parfois des années.

Le président: C'est le point qu'a soulevé le sénateur Kelleher.

M. Le Pan: Nous sommes d'accord que pareille mesure serait souhaitable et nous présenterons bientôt des amendements au comité en ce sens.

J'aimerais mentionner d'autres points qui ont été soulevés en comité, la semaine dernière, puis je reviendrai à ceux des autres témoins.

Lors des audiences du comité, la semaine dernière, il a aussi été question du paragraphe 26(3) de la loi qui autorise le recours aux régimes d'assurance collective pour contrebalancer les prestations revenant aux conjoints survivants en vertu des régimes de retraite. Le projet de loi à l'étude ne fait rien de tel, mais on a posé une question au sujet de l'application de cette disposition. Ces prestations peuvent alors tenir lieu, en tout ou en partie, de pension minimale prévue pour le conjoint survivant.

Nous avons vérifié l'origine législative de cette disposition. Il en avait été convenu quand a été adoptée la loi de 1985 afin de permettre aux employeurs d'utiliser des avantages pour lesquels ils payaient sous une autre forme pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Loi sur les normes de prestation de pension en vue de maintenir à un niveau raisonnable le coût des régimes de retraite. Toutefois, l'employeur ne peut utiliser que la partie qu'il a lui-même payée. Dans la mesure où cela se fait et que l'avantage est là, il me semble raisonnable d'admettre l'application de ces cotisations au paiement d'une prestation au conjoint survivant.

Le président: Je veux m'assurer que j'ai bien compris ce que vous dites. J'ai mal compris ce que nous ont dit les porte-parole de l'Association des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale. On nous avait décrit cette option comme une prestation d'assurance-vie que les employés avaient payée et une prestation de pension qu'ils avaient aussi payée. Si le cotisant mourait, la prestation d'assurance-vie servait essentiellement à payer une partie des prestations du régime de retraite revenant au survivant.

You are saying that that is incorrect, that this section of the act, which is not new in any event, deals with a case where the employer has, in effect, decided to buy a life insurance plan as a means of ultimately paying the survivor's benefits and that the employer has, in a sense, paid for the plan fully, that it has not been paid for by the employee, and the employer ought to be entitled to pay the survivor's benefits in any way he wishes to, provided that it is his money he is using. That is essentially the case?

Mr. Le Pan: That is correct, and the statute specifically requires that it be the portion that can reasonably be considered to be the employer-paid premium.

If I may, I will shift to some of the points that were raised later last week by two of the other witnesses who were before the committee. As I read it, there were two main points and some subsidiary points. One of the main points was around the proposed new section of the PBSA that would allow the superintendent to require the calling of an annual meeting. There were concerns that this could be unduly costly.

Certainly we will take cost into account very seriously before we require a meeting to be held. We do not intend to use this provision frivolously. Also, the provision does not stipulate the form of the meeting and we anticipate that using electronic communications would be permissible. We intend to use this authority in extraordinary circumstances.

We have thought about whether it is possible to write into the statute "to be used only in an extraordinary circumstance," but quite frankly I do not know what that really does.

We are very cognizant of the points that were raised. They were raised to us during the consultation process on the bill. You have our commitment that we do not intend to be at all frivolous in our requirement of this. On the other hand, we believe that it is desirable, because we have encountered circumstances, particularly when governance of plans was broadly not where we would like it, where the efforts made to explain to members what was happening and why were not adequate. Therefore, we believe that it is desirable to have this authority, albeit to use it sparingly.

The Chairman: The authority is "may" and not "shall"?

Mr. Le Pan: That is correct.

The Chairman: It is at OSFI's discretion and not something you must do. Secondly, you would use that discretion sensibly. The example the aerospace workers gave us was of people scattered from St. John's, Newfoundland, to Victoria. In such a case it is not practical to call a meeting.

Mr. Le Pan: Yes.

The second major area that received some discussion was an issue we talked about last Tuesday. It concerns the new requirement in this bill that benefit improvements not occur where

Vous dites que c'est inexact, que cet article de la loi, qui n'a rien de nouveau de toute façon, s'applique aux situations où l'employeur a en fait décidé d'acheter une assurance-vie comme moyen de payer en fin de compte les prestations dues au conjoint survivant et qu'il a, en un certain sens, assumé les frais de tous les régimes, que l'employé n'y a pas cotisé et que l'employeur devrait donc avoir le droit de payer les prestations revenant au conjoint survivant comme il lui plaît, à condition de le faire avec son argent à lui. C'est essentiellement ce que vous avez dit?

M. Le Pan: Vous avez raison. La loi exige en termes explicites que cette partie des prestations puisse raisonnablement être réputée une cotisation payée par l'employeur.

Si vous me le permettez, j'aimerais passer à certains points qui ont été soulevés plus tard dans la semaine par deux autres témoins entendus par le comité. D'après ce que j'ai lu, ils ont mentionné deux points principaux et des points accessoires. Un des principaux points avait trait au nouvel article projeté de la Loi sur les normes de prestation de pension qui permettrait au surintendant d'exiger la convocation d'une assemblée annuelle. On craignait que cela ne soit trop coûteux.

Nous tiendrons assurément compte du coût avant d'exiger la tenue de pareille assemblée. Nous n'avons pas l'intention de le faire pour un oui ou pour un non. De plus, la disposition ne précise pas la forme que doit prendre la réunion. Selon nous, il serait possible d'avoir recours aux moyens de communication électroniques. Nous n'utiliserons ce pouvoir que dans des circonstances extraordinaires.

Nous avons envisagé la possibilité de préciser dans la loi que cette disposition ne serait invoquée que dans des circonstances exceptionnelles. Toutefois, pour être tout à fait franc, je n'en vois pas l'utilité.

Nous sommes très conscients des points qui ont été soulevés. Il en a été question durant nos consultations au sujet du projet de loi. Vous avez notre parole que nous n'invoquerons pas cette disposition à la légère. Par contre, nous estimons essentiel de pouvoir le faire parce qu'il est déjà arrivé, particulièrement lorsque l'administration des régimes nous semblait boiteuse, que nous ayons eu à expliquer aux membres ce qui se passait et en quoi l'administration était fautive. Nous estimons donc souhaitable d'avoir ce pouvoir, à condition de l'exercer avec modération.

Le président: Le texte dit que le surintendant «peut», non pas qu'il est «tenu de» convoquer la réunion?

M. Le Pan: C'est exact.

Le président: Vous n'êtes pas obligé de le faire. C'est laissé à la discrétion du BSIF. Par ailleurs, vous feriez une utilisation judicieuse de ce pouvoir discrétionnaire. Dans l'exemple cité par les travailleurs de l'aérospatiale, les participants au régime étaient dispersés, de St. John's, à Terre-Neuve, jusqu'à Victoria. Il n'est alors pas pratique de convoquer une réunion.

M. Le Pan: C'est vrai.

Le deuxième point important qui a fait l'objet de discussions était ce dont nous avons parlé mardi dernier, soit la nouvelle exigence prévue dans le projet de loi selon laquelle on ne peut

the plan has a solvency deficiency. I understand some of the concerns that were raised in that this provision may hamper flexibility. On the other hand, I believe that our primary responsibility has to be to protect current and former members of plans and people who are retirees and so forth. I believe that as a result, if a plan has a solvency deficiency, the priority ought to be to deal with that deficiency rather than to improve plan benefits and make that deficiency worse. Fundamentally, that fits in with the proposed safety and soundness mandate for our organization in this bill and, indeed, what it is reasonable for pensioners and prospective retirees to expect.

There is some degree of flexibility as to how this provision will work in the legislation. There is reference to regulations which would set out the kind of solvency thresholds that we have in mind. We anticipate that any solvency thresholds to trigger this provision will be scaled in over a significant number of years. Our current suggestion, which will be out in draft form for consultation, will be that we would start with, for example, an 80 per cent solvency ratio. With regard to a plan that is down 20 per cent on a solvency basis, it would be scaled up to 100 per cent or 105 per cent over a period of 15 years and prorated, for example, so that there would be a significant period of transition and phase-in. In that way, existing plans, collective agreements and ways of operating would not be adversely affected.

There was also a concern about people not really knowing what the situation is. There is a requirement that plans with a solvency deficiency must file an annual actuarial report. Therefore, it should not be the case that people do not know the situation they are in. Indeed, if a plan is in that position, the need to have that kind of valuation information regularly and to provide an indication to members as to how one is getting out of that situation is highly desirable.

My main points are, then: First, we think this measure is very important. Second, there is some reasonable degree of flexibility in the provision and the transitional phase-in. Third, we are prepared to consult on the details of how this is phased in, which will be part of the regulations that will be provided in draft form to the committee. We would be happy to come back and have further discussion about that with this committee.

There were several other minor comments raised by one of the other witnesses who appeared on this bill. I will just mention a few of those in passing, and I can come back to any on which members would particularly like to focus. For example, there were concerns about possible disclosure requirements being too costly. Again, there is very little in this bill on disclosure requirements that are required formally. Much more of it will be contained in a guideline, which will have flexibility in it and about which we will consult. Certainly, the requirement that people be told when there is a solvency deficiency and that there be a plan as to how that solvency deficiency is to be rectified is the absolute minimum

bonifier les prestations si le régime n'est pas solvable. Je crois comprendre certaines des préoccupations exprimées, en ce sens que cette disposition pourrait éliminer une certaine souplesse. Par contre, notre responsabilité première est de protéger les membres actuels et anciens du régime, les retraités, etc. Par conséquent, si un régime n'est pas solvable, il faut accorder la priorité à l'insolvabilité plutôt qu'à bonifier les prestations, ce qui aggraverait l'insolvabilité. Cette disposition cadre essentiellement avec le mandat relatif aux bonnes pratiques du commerce qui est projeté pour notre organisme et, en fait, avec ce à quoi les retraités et retraités éventuels peuvent raisonnablement s'attendre.

La loi donne quand même une certaine marge de manoeuvre quant à la façon d'appliquer cette disposition. Elle mentionne des règlements qui fixeraient le genre de seuil de solvabilité qui nous intéresse. Nous prévoyons que l'introduction de tout seuil de solvabilité qui déclencherait l'application de cette disposition se fera graduellement, sur un certain nombre d'années. Ce que nous proposons actuellement — suggestion qui sera décrite dans un document qui fera l'objet d'une consultation —, c'est de fixer au départ un seuil de 80 p. 100, par exemple. Le régime dont le seuil aurait baissé de 20 p. 100 serait tenu d'atteindre 100 p. 100 ou 105 p. 100 sur une période de 15 ans, au pro rata, de façon à permettre une assez longue période de transition et de mise en application progressive. On éviterait ainsi de nuire aux régimes existants, aux conventions collectives et aux modes de fonctionnement.

La possibilité que les participants ne soient pas vraiment au courant de la situation était aussi préoccupante. La loi exige que les régimes ayant des problèmes de solvabilité déposent chaque année un rapport actuariel. Il n'y a donc pas de raison pour qu'on ne soit pas au courant de la situation. Ensuite, si un régime est à la limite de l'insolvabilité, il est nettement préférable que ce genre d'information soit périodiquement communiqué et que les participants au régime soient avisés de la façon dont on prévoit en rétablir la situation financière.

Voici donc les points essentiels. Tout d'abord, cette mesure est très importante. Ensuite, la disposition qui prévoit une mise en application progressive assure une certaine marge de manoeuvre. Troisièmement, nous sommes disposés à tenir des consultations sur la façon de procéder à une mise en application graduelle, façon qui sera décrite dans les règlements dont le comité recevra l'ébauche. À ce moment-là, si le comité souhaite en discuter avec nous, nous reviendrons volontiers.

Un des autres témoins a fait plusieurs observations de moindre importance. J'en mentionnerai simplement quelques-unes en passant. Si des membres du comité y tiennent, nous pourrions y revenir. Par exemple, on a dit craindre que les exigences éventuelles relatives à la communication de renseignements ne soient trop coûteuses. À nouveau, je signale qu'il y a très peu d'exigences concernant la communication de renseignements dans le projet de loi à l'étude. Il y en aura beaucoup plus dans les lignes directrices, qui seront souples et au sujet desquelles nous tiendrons des consultations. Certes, la disposition exigeant que les participants au régime soient informés de l'insolvabilité et qu'un

that people who have their money tied up in these plans ought to expect.

There were a couple of other comments about the requirement that custodians notify us when adequate funds have not been remitted into plans. We have reviewed the testimony of last week and looked at that provision. If members wish, I can go into this matter in more detail, but I am satisfied that a number of the technical comments that were raised about the practicality of this are already accommodated in the bill that is before you. For example, it does not have minimum requirements as to when this notification has to occur. Those kinds of things have been addressed.

Broadly, that is what I would like to say at this point, Mr. Chairman. However, I can respond to any further questions you or members of the committee may have.

Senator Angus: First, let me say that I am sorry I could not be here last Tuesday. However, I do have a few thoughts that I would like to explore with you. As I looked through the transcript, although perhaps not as carefully as I should have, it seemed to me that you did not focus very much on the safety and soundness issues, which, to me at least, were the main focus in the government's original announcement about this legislation. I do not disagree with the focus that was placed last Tuesday on the surplus issue, because I think that that is important, but could you explain a little more about the state of some of these 1,100 private plans? We have heard that many of them are in trouble. Do you have any specific data in that regard?

Mr. Le Pan: Certainly, it would be wrong to say that many of them are in trouble. Included in the 1,100 plans are everything from very small, single member plans to very large plans for widespread organizations, such as Crown corporations, et cetera. Of the 1,100 some 350 are plans for native peoples, which were set up under the Band Employee Benefits Program which is run by the Department of Indian Affairs and Northern Development.

Senator Angus: Are they included in the 1,100?

Mr. Le Pan: Yes. Currently, there is some lag in plans providing actuarial information on a current basis. The normal requirement for a plan that is not in a solvency deficiency situation is to have an actuarial valuation every three years. There is some degree of slack, if you will, in standards of valuation. They are an art and not a science. Work is going on to enhance standards for valuation, including work with the Canadian Institute of Actuaries. With that caveat, however, at any one period of time there is a relatively small number of plans that actually have a deficiency. When I say "relatively small number", I may not be talking about three or four, but it is not 100. A number of those will be technical deficiencies involving very small amounts.

plan soit adopté pour rétablir la santé financière du régime est l'absolu minimum auquel devraient s'attendre ceux qui ont investi leur argent dans ce régime.

Il a aussi été question de la disposition exigeant que les responsables nous avisent que le régime éprouve des difficultés de solvabilité. Nous avons examiné la disposition à la lumière du témoignage de la semaine dernière. Si les membres du comité le souhaitent, je peux creuser cette question, mais je suis convaincu que le projet de loi à l'étude règle déjà un certain nombre de points techniques soulevés au sujet de la valeur concrète de cette disposition. Par exemple, des exigences minimales quant au moment où l'avis doit être donné ne sont pas prévues. Ces points ont été examinés.

C'est tout ce que j'avais à dire pour l'instant, monsieur le président. Cependant, je répondrai volontiers aux questions du comité.

Le sénateur Angus: Je tiens tout d'abord à m'excuser de n'avoir pas pu assister à la réunion de mardi dernier. Toutefois, j'aimerais revenir avec vous sur certains points. Lorsque j'ai lu la transcription, bien que je ne l'aie peut-être pas fait avec autant d'attention qu'il aurait fallu, il m'a semblé que vous n'avez pas beaucoup parlé des bonnes pratiques de commerce qui, du moins à mon sens, représentent l'intérêt central de la première annonce faite par le gouvernement au sujet du projet de loi. Ce n'est pas que l'accent mis sur la question de l'excédent, mardi dernier, me déplaît, car la question est importante, mais pourriez-vous me donner un peu plus d'explications au sujet de la situation de certains des 1 100 régimes privés? Nous avons entendu dire que beaucoup d'entre eux sont dans une situation précaire. Avez-vous des données précises à cet égard?

M. Le Pan: Il serait faux de dire qu'un grand nombre d'entre eux sont en difficulté. Le chiffre de 1 100 inclut tous les régimes, de ceux destinés à un seul participant à ceux en place dans les grandes organisations, comme les sociétés d'État. Quelque 350 des 1 100 régimes, réservés aux autochtones, ont été institués en vertu du Programme des avantages sociaux des employés des bandes, qui relève du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Le sénateur Angus: Ces régimes sont-ils inclus dans le chiffre de 1 100?

M. Le Pan: Oui. À l'heure actuelle, les administrateurs de certains régimes tardent parfois à fournir les statistiques actuarielles. Dans le cas d'un régime qui n'a pas de problème de solvabilité, un rapport d'évaluation actuarielle doit habituellement être présenté tous les trois ans. Les normes d'évaluation ne sont cependant pas toujours appliquées comme il le faudrait. Cela relève d'un art et non d'une science. On tente actuellement d'améliorer ces normes, notamment avec l'Institut canadien des actuaires. Après vous avoir donné cette mise en garde, je peux vous dire qu'il y a, en tout temps, un nombre relativement petit de régimes qui sont à la limite de l'insolvabilité. Et quand je dis «nombre relativement petit», je ne parle peut-être pas de trois ou quatre, mais pas de 100 non plus. Une partie d'entre eux affiche un déficit technique qui met en cause de très petits montants.

The number of plans that have had serious enough difficulties that they have had either significantly to restructure contributions or benefits is much smaller. However, that situation is different from what it was five, eight or ten years ago. If I had been here five, eight or ten years ago I would not have been talking about the possibility of plans at all having to restructure their benefits or terminate for safety and soundness reasons. That would not have been part of the focus, if you will.

Senator Angus: Why not?

Mr. Le Pan: As I indicated before, essentially, we have a regime in which plans are not required on a current basis to have a margin of assets over their liabilities, as is the case for financial institutions. Plans under the rules federally, and plans under similar rules provincially, are allowed to run with a deficiency. If this were not the case for defined benefit plans, it would be much less attractive to operate those kinds of plans.

The implication is that the validity of the promises and the ability to deliver on them depends on the willingness of some combination of employers and employees to put the money in over a time period to ensure that the promises are met. With the best of intentions, sometimes that does not work out. Industries restructure. Investment returns turn out to be not what people thought. People have expected benefits that may have been legally discretionary under the plan, and yet they have been granted sufficiently often that people have come to expect that they will be there even though they are not necessarily required to be there all the time.

As a result, when plans run into difficulty for one reason or another, they must make some difficult choices about whether they want to put more money in or whether they want to restructure the benefits. Those are difficult choices. As I say, that is a handful of plans at the moment. I do not believe we have a looming crisis of some form or other, but we are in a world in which those kinds of things can happen.

In that kind of environment, we believed, and the government believed, that it was not sufficient to have a statute that contained only the bare minimum of supervisory tools, thus requiring that the superintendent spend a significant amount of time worrying about amendments to plans that might not have any relevance from a safety and soundness point of view. We believed that we needed to focus more on safety and soundness matters, that we needed more tools to be able to push them, prod them, cajole them, or whatever, just as we do with the plans of financial institutions in order to enhance their performance.

Over the past year and a half, partly in anticipation of this legislation, we have engaged in a change in our mind-set and attitude towards the supervisory approach in order to bring it much more in line with what we do with other financial institutions and other entities we supervise and regulate and which have Canadian savings entrusted to them.

However, I expect that we will continue to see a handful of situations in which there are difficulties on an ongoing basis. I would suggest that a handful is less than 10, although I would not

Le nombre de régimes qui ont eu des problèmes tellement graves que les administrateurs ont été obligés de procéder à une importante restructuration des cotisations ou des prestations est beaucoup plus minime. Toutefois, la situation diffère de ce qu'elle était il y a cinq, huit ou dix ans. Si j'avais été ici à cette époque-là, je n'aurais pas cru que les bonnes pratiques du commerce puissent justifier la restructuration ou la cessation d'un régime. Je ne me serais pas attardé à cette possibilité.

Le sénateur Angus: Pourquoi?

M. Le Pan: Comme je l'ai indiqué plus tôt, nous n'exigeons pas que les régimes aient couramment un actif qui excède leur passif, comme c'est le cas pour les institutions financières. Les régimes sous réglementation fédérale, tout comme les régimes sous réglementation provinciale, peuvent fonctionner avec un actif insuffisant. Si nous n'agissions pas ainsi pour les régimes à prestations déterminées, il serait beaucoup moins intéressant d'instituer ce genre de régimes.

Cela signifie que la validité des engagements ainsi que la capacité de les tenir dépendent de la volonté d'une coalition quelconque d'employeurs et d'employés à placer de l'argent dans un tel régime pendant un certain temps. Même avec les meilleures intentions du monde, cette approche n'est pas toujours couronnée de succès. Certains secteurs de l'industrie font l'objet d'une restructuration. Le taux de rendement du capital investi n'atteint pas toujours les résultats escomptés. Les gens s'attendent à recevoir des prestations que l'employeur peut légalement verser à titre discrétionnaire, et cela a été suffisamment souvent le cas pour que les participants au régime comptent sur ces prestations même si rien n'exige quelles soient offertes en tout temps.

Ainsi, quand des régimes sont en difficulté pour une raison ou pour une autre, les administrateurs doivent choisir entre continuer à investir dans ce régime ou restructurer les prestations. Il s'agit d'un choix difficile. Comme je l'ai dit, c'est seulement le cas d'une poignée d'entre eux. Je ne crois pas qu'une crise soit imminente, mais nous vivons dans un monde où tout peut se produire.

Dans ce contexte, nous étions d'avis, tout comme le gouvernement, qu'il ne suffisait pas d'avoir une loi prévoyant seulement le strict minimum de mécanismes de supervision, car cela oblige le surintendant à se faire beaucoup de soucis au sujet de modifications qui n'ont peut-être aucune pertinence au chapitre des bonnes pratiques du commerce. Nous avons jugé qu'il fallait nous attacher davantage à ces pratiques et mettre en place de nouveaux mécanismes pour les promouvoir ou les perfectionner, comme nous le faisons avec les régimes des institutions financières dans le but d'améliorer leur rendement.

Depuis un an et demi, partiellement en vue de cette mesure législative, nous modifions nos fonctions de supervision afin d'adopter une attitude qui se rapproche beaucoup plus de celle que nous avons avec les autres institutions financières et entités que nous surveillons et réglementons et qui ont entre les mains les épargnes des Canadiens.

Toutefois, nous continuerons probablement à trouver une poignée de régimes qui éprouvent des difficultés en permanence. À mon avis, ce chiffre est inférieur à 10, mais je ne veux pas trop

want to be pinned down to a number, but I am not talking about quadruple digit numbers. Nevertheless, a handful of difficulties on an ongoing basis will continue to happen. I do not think that is necessarily bad, particularly if there is enhanced disclosure to members about what is going on and what the options are. Compared to some of the alternatives, a situation in which there is that disclosure and the possibility of members through various governance mechanisms influencing the ability of plans to get out of trouble is a better world.

The philosophy in this bill still leaves much of the arrangements for what happens in those cases in the hands of the people who set up the plan. This is ultimately a contractual relationship between the various people who set up the plan. Other jurisdictions treat this differently. For example, as I indicated last Tuesday, for multi-employer plans, some jurisdictions allow of no possibility for a deficit on termination. There is no question there of "ifs", "ands" or "buts". The legislation requires that the benefits be reduced if the plan terminates, and that is what happens, for example, in the Province of Ontario and in Quebec. That is a "my way or the highway" way of doing things, and it certainly eliminates the possibility that any multi-employer plan would ever have a loss in a technical kind of sense, but we would rather have a softer version that allows the parties to work these things out.

That is a rather long-winded answer, senator, but it gives a little tour d'horizon of the universe.

Senator Angus: You certainly expanded on the safety and soundness aspects. However, under the present law and before this particular bill comes into effect with all of the regulations and guidelines you have mentioned, am I to understand that there could be many plans with deficiencies which you simply would not know about? That is what I was getting to when I asked about specific data.

Mr. Le Pan: Are there many plans out there that we do not know about? There is not a requirement currently, nor will there be as a result of this bill, for every plan to have an absolute, up-to-date actuarial report on an annual basis.

Senator Angus: I wondered about that. Is that a problem?

Mr. Le Pan: If a plan's last actuarial valuation on conservative assumptions showed they had a significant surplus, I do not believe things would change significantly over a three-year period. We have the ability under this legislation to require more up-to-date valuations and, of course, as I said, plans which have solvency deficiencies must have one annually. Under this bill, we will have broader authority to influence standards of accounting and actuarial practice, and we will use that authority with respect to other financial institutions.

m'aventurer à cet égard. Je ne parle en tout cas pas d'un millier de régimes. Nous continuerons néanmoins à voir une poignée de régimes en difficulté. Je ne crois pas que cela soit nécessairement mauvais, surtout si on divulgue aux participants un plus grand nombre de renseignements sur la situation et les choix qui s'offrent à eux. Il vaut mieux avoir un régime qui prévoit une telle divulgation et qui permette aux participants, par le biais de différents mécanismes de gestion, de rétablir la situation financière du régime qu'adopter une autre des solutions envisagées.

Ce projet de loi laisse le soin aux personnes qui ont institué le régime de prendre les dispositions qui s'imposent en pareil cas. Il s'agit en fin de compte d'une relation contractuelle entre les différentes personnes qui ont mis le régime sur pied. D'autres autorités législatives abordent la question différemment. Ainsi, comme je l'ai indiqué mardi dernier, certaines autorités ne permettent pas que les régimes interentreprises affichent un déficit au moment de la cessation. Et il n'y a pas de «mais» qui tienne. Certaines lois exigent que les prestations soient réduites si une cessation intervient; c'est par exemple ce qui se produit en Ontario et au Québec. Cette solution est à prendre ou à laisser. Elle élimine certainement la possibilité qu'un régime interentreprises se retrouve techniquement dans une situation financière précaire, mais nous préférons adopter une solution moins draconienne qui permette aux parties de résoudre le problème.

C'est une réponse interminable, monsieur le sénateur, mais j'en ai profité pour vous faire faire un tour d'horizon.

Le sénateur Angus: Vous avez certainement développé la question des bonnes pratiques du commerce. Toutefois, en vertu de la loi actuelle et tant que le projet de loi, les règlements et les lignes directrices dont vous avez parlé ne seront pas adoptés, dois-je comprendre que de nombreux régimes pourraient avoir des problèmes de solvabilité dont vous ne seriez pas au courant? C'est à cela que je voulais en venir quand j'ai demandé des statistiques précises.

M. Le Pan: Existe-t-il de nombreux régimes dont nous ne sommes pas au courant? Ni la loi actuelle, ni le projet de loi ne prévoit la présentation annuelle d'un rapport actuariel pour chaque régime.

Le sénateur Angus: Je me posais la question. Cela causerait-il un problème?

M. Le Pan: Si la dernière évaluation actuarielle d'un régime, établie sur une base modeste, indiquait un excédent important, je ne crois pas que la situation changerait considérablement en trois ans. La loi nous permet d'exiger des évaluations plus récentes et, comme je l'ai dit, les administrateurs des régimes qui ont des problèmes de solvabilité doivent présenter un rapport chaque année. En vertu du projet de loi, nous serons davantage en mesure d'influer sur les pratiques comptables et actuarielles et nous nous servirons de ce pouvoir en ce qui concerne les autres institutions financières.

Would I guarantee that there are never any surprises? Of course not. Do I have a much better feeling that we are more on top of what is going on than we were five years ago? Yes. Will we end up being more on top of things six months from now than we are now? Yes.

Senator Angus: Is that because of this legislation?

Mr. Le Pan: Yes, and because of our attitude, our mandate, and the direction given here.

Senator Angus: The guidelines on governance of the plans which you were going to table and discuss with us are key, are they not? They are basic to this whole process?

Mr. Le Pan: Yes.

Senator Angus: On the soundness issue?

Mr. Le Pan: Absolutely. One of the biggest issues we find with some plans is the matter of governance. I am not surprised. It is not really a matter of blaming people; we have, as I said, everything from small to big. We have people who are part-time, running things as part-time trustees and doing the best they can, and part of the problem is that they need help and direction.

In the corporate world, as this committee well knows, we have had an immense amount of activity over the last seven or eight years, with various entities producing guides to governance such that a number of directors think we may have gone too far. There was a great deal of material out there to help people who had producer responsibilities to understand what those responsibilities were. There is not much in the pension world, and part of our guide to governance is to help. Many people out there would like to do a better job and are saying, "Give us a sense of what you are expectations are." That is reasonable.

Senator Angus: You are aware of the study we are about to do on institutional investors and the governance there, and I take it this whole process you are describing related to Bill S-3 is relevant to that study, especially in regard to the big plans. You indicated in your earlier remarks that this applies equally to all plans; it would apply in the same way to a private plan with one member as it would to the Air Canada plan for all the IAM workers who were represented here last week.

Mr. Le Pan: Yes. As I understand it, the study that this committee is undertaking is at least in part focused on the role of institutional investors in the governance of the entities in which they invest. To that extent, some of the things that we are doing may be only tangentially relevant. However, to the extent that we are trying to set up a broad indicative framework for governance of plans and responsibilities of fiduciaries and to the extent that we will be promoting or proposing investment guidelines, they

Est-ce que je peux vous garantir qu'il n'y aura aucune surprise? Évidemment pas. Ai-je l'impression que nous contrôlons beaucoup mieux ce qui se passe qu'il y a cinq ans? Oui. Exercerons-nous un meilleur contrôle dans six mois? Oui.

Le sénateur Angus: Grâce à cette mesure législative?

M. Le Pan: Oui, et grâce à notre nouvelle attitude, au mandat qui nous a été conféré et aux orientations qu'on nous donne ici.

Le sénateur Angus: Les lignes directrices sur la gestion des régimes de retraite que vous deviez présenter et dont vous deviez discuter avec nous sont primordiales, n'est-ce pas? Elles se situent au coeur même de tout ce processus?

M. Le Pan: Oui.

Le sénateur Angus: En ce qui concerne les bonnes pratiques du commerce?

M. Le Pan: Tout à fait. L'un des principaux problèmes que nous rencontrons provient de la gestion de certains régimes de retraite. Cela ne me surprend pas. Je ne tiens à blâmer personne; comme je l'ai mentionné, nous nous occupons de tous les régimes, qu'ils soient petits ou gros. Certaines personnes, travaillant à temps partiel comme des fiduciaires, font du mieux qu'elles peuvent. Le problème est en partie attribuable au fait qu'elles ont besoin d'aide et de conseils.

Le comité sait bien que le monde des affaires a connu une grande effervescence au cours des sept ou huit dernières années, différentes entités publiant des guides de gestion qui ont incité un certain nombre d'administrateurs à croire que nous allions peut-être trop loin. Un très grand nombre de documents ont été mis à la disposition des personnes qui devaient assumer des responsabilités de producteurs. Il n'existe pourtant pas grand-chose sur la gestion des régimes de retraite, et nos lignes directrices visent à aider les intéressés. De nombreux administrateurs aimeraient faire un meilleur travail et nous demandent de leur faire connaître nos attentes. C'est une demande raisonnable.

Le sénateur Angus: Vous êtes au courant de l'étude que nous sommes sur le point d'effectuer sur les investisseurs institutionnels et les méthodes de gestion en place. Je crois que le processus que vous décrivez concernant le projet de loi S-3 pourrait être pertinent pour cette étude, surtout en ce qui concerne les régimes importants. Vous avez dit plus tôt que cela s'appliquait de la même façon à tous les régimes, qu'il s'agisse d'un régime à un seul participant ou du régime d'Air Canada destiné aux travailleurs de l'AIM dont nous avons accueilli des représentants ici la semaine dernière.

M. Le Pan: Oui. Si je comprends bien, l'étude que le comité est sur le point d'effectuer est en partie axée sur le rôle des investisseurs institutionnels dans la gestion des entités où ils placent leur argent. Dans cette mesure, certaines de nos activités ne peuvent être qu'indirectement pertinentes. Toutefois, dans la mesure où nous tentons d'établir un cadre de gestion indicatif pour les régimes et les responsabilités des fiduciaires et dans celle où nous proposerons des lignes directrices en matière

will be relevant, if not at the core, at least relevant to the deliberations in your governance study.

Senator Angus: I was intrigued when I read, under your heading of greater disclosure, the reference to photocopied material. Obviously, it is a problem you are trying to rectify. I would be curious to hear about that.

Mr. Le Pan: Certainly, when we deal with situations that may be difficult, from time to time interesting arguments are put.

Senator Angus: By lawyers representing the plans or the employers?

Mr. Le Pan: By various people representing plans. It is not a professional issue. It is a matter of public record that we made a court application within the past year and a half, when one plan refused to give us documents based on the argument that the current wording of a certain section did not allow us to have them.

When you come down to the examination of a plan, if you have any sense of an audit mentality, the refusal of documents is absolutely the first "no-no". That applies to any auditor looking at anything. We ultimately ended up working out our problems with that plan. We negotiated an adequate arrangement which protected their confidentiality. All of this material is confidential under the statute and will, indeed, remain so. We got access to the documents, but, quite frankly, I do not want to go through that again because it was pointless.

Senator Angus: This is not a case where the originals were also available? It is where the photocopies were the best evidence in the circumstances? Is that it?

Ms Carol Taraschuk, Legal Counsel, Department of Justice: Our examiner needed to take photocopies to support the conclusions in his examination report. The administrator was refusing to allow photocopying of the documents.

Senator Angus: This is really a provision which you are introducing in this bill to meet that particular case.

Mr. Le Pan: We do not just focus on photocopies here; we are ensuring that the superintendent's access to books and records is unlimited for purposes of doing an examination. That provision is especially important because, as I said last week, we do not examine every plan every year. We need continuity in order to do a thorough job with the few we do examine every year.

Senator Oliver: I have a question arising from comments on the annual meeting and the costs.

You said you did not plan to bring in any amendment. Would this sort of phrase work: "We will use electronic telecommunications where possible and where feasible in the interests of natural justice, fairness and costs."

d'investissement, certaines autres activités pourraient être pertinentes.

Le sénateur Angus: La référence aux documents photocopiés que vous avez faites au sujet d'une divulgation accrue des renseignements a éveillé ma curiosité. C'est un problème que vous tentez bien sûr de corriger. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

M. Le Pan: Certainement. Lorsque nous nous attaquons à des problèmes difficiles, certaines personnes présentent parfois des arguments curieux.

Le sénateur Angus: Vous parlez des avocats qui représentent les régimes ou les employeurs?

M. Le Pan: Des différentes personnes qui représentent les régimes. Ce n'est pas un secret. Tout le monde sait que nous avons présenté une demande de nature judiciaire il y a un an et demi lorsque les administrateurs d'un régime ont refusé de nous remettre des documents sous prétexte qu'un certain article ne nous permettait pas de les avoir.

Lorsque nous devons examiner un régime, pour respecter le principe à la base même de la vérification, nous devons absolument avoir accès à certains documents. C'est le cas de tous les vérificateurs. Nous avons fini par résoudre nos problèmes avec les administrateurs de ce régime. Nous en sommes venus à une entente qui protégeait le caractère confidentiel de leurs documents. Tous ces documents sont confidentiels en vertu de la loi et ils le demeureront. Nous avons eu accès à ces documents mais, pour être franc, je ne veux pas me retrouver dans une situation semblable parce que cela ne rime à rien.

Le sénateur Angus: Vous n'aviez pas accès aux originaux? Les photocopies étaient ce que vous pouviez espérer de mieux?

Mme Carole Taraschuk, conseillère juridique, ministère de la Justice: Notre vérificateur avait besoin de faire des photocopies pour appuyer les conclusions de son rapport. L'administrateur du régime refusait de lui laisser photocopier les documents.

Le sénateur Angus: Vous avez donc ajouté cette disposition au projet de loi pour remédier à cette situation particulière.

M. Le Pan: Cette disposition ne vise pas uniquement les photocopies; elle fait en sorte que le surintendant ait un accès illimité aux documents comptables d'une entreprise pour procéder à un examen. Elle est particulièrement importante parce que, comme je l'ai dit la semaine dernière, nous n'examinons pas tous les régimes chaque année. Nous devons assurer une certaine continuité pour examiner à fond les quelques régimes que nous devons examiner chaque année.

Le sénateur Oliver: J'ai une question à propos de l'assemblée annuelle et des coûts qu'elle pourrait engendrer.

Vous avez dit que vous n'aviez pas l'intention de modifier ces éléments. Ne pourriez-vous pas plutôt adopter quelque chose du genre: «Nous communiquerons par voie électronique chaque fois que cela sera possible dans l'intérêt de la justice naturelle, de l'équité et des coûts?»

That describes your discretion and it takes away some of the anguish from those who fear that having an annual meeting will be costly when they have people from Newfoundland to Victoria. Why would some language like that not suffice?

The Chairman: And could that not be achieved in your regulations? The intent of the provision is exactly as Senator Oliver phrased it. Could that kind of general, modest constraint on your unfettered freedom to make a decision work in the regulations, as opposed to necessarily amending the act in this way? The intent of modestly constraining your unfettered discretion has some appeal here.

Mr. Le Pan: In a situation in which someone does not want to tell people things and does not want to hold a meeting, we could spend six months arguing about what is natural justice, or we could just decide to order a meeting.

The question is who comes first here? Do you trust us and are we accountable? I am happy to be accountable for every one of these circumstances. I am happy to come back and talk to people about how we have used this provision.

We have seen unpleasant circumstances in which there are different interests within a plan, interests which are not aligned. That is the way things work. There are sometimes different interests between the various parties, between the current and retired members and so forth.

I understand the committee's concern, but, if we start to modify this, we may essentially end up with a provision that is not worth a candle. I may have to go to court and argue that my examiners have a right to make photocopies to support their examination findings. Sometimes our world is like that; it is less than pleasant at times. The people who would go to those extremes are also prepared to use a provision such as you described to say that, effectively, we cannot ever require that a meeting be held. I would rather not have the provision.

I do not want to make a technical argument, but if I could figure out a way to do this which would get the required result without causing some kind of stymie problem in cases that require action, then I would be prepared to do that. I cannot figure that out. Perhaps I am not creative enough here; however, in this role I have met with some characters and had some interesting discussions.

Either we have the power or we do not. I am happy to be accountable for how we use that power. I am happy to indicate publicly our general policy stance in our interpretation bulletins and in our PBSA updates. People can hold us accountable against that standard. If we are doing something crazy, they can complain to ministers or committees. I do not know how to fetter the discretion here without leading to problems.

Cette formulation précise votre pouvoir discrétionnaire et atténue l'inquiétude des personnes qui craignent que la tenue d'une assemblée annuelle ne soit onéreuse parce que les participants viennent de partout au Canada, de Terre-Neuve à Victoria. Pourquoi une telle formulation ne serait-elle pas suffisante?

Le président: Vos règlements ne pourraient-ils donner cette précision? L'intention que vous recherchez correspond exactement à la formulation suggérée par le sénateur Oliver. Ce genre de restriction générale à votre liberté absolue de rendre une décision pourrait-elle être incluse dans les règlements au lieu de modifier la loi? L'idée de restreindre quelque peu votre pouvoir discrétionnaire absolu semble intéressante.

M. Le Pan: Dans le cas où une personne ne voudrait pas divulguer certains renseignements ni tenir une assemblée, nous pourrions discuter pendant six mois de la justice naturelle ou nous pourrions tout simplement décider d'obliger les administrateurs à convoquer une assemblée.

Qu'est-ce qui est le plus important? Ne nous faites-vous pas confiance? N'avons-nous pas des comptes à rendre? Je suis heureux de devoir rendre des comptes pour chacun de ces cas. Je suis heureux de revenir pour dire comment nous avons utilisé cette disposition.

Nous nous sommes retrouvés dans des situations désagréables où les intérêts des personnes en cause divergeaient. C'est comme ça que le système fonctionne. Les différentes parties, par exemple les anciens participants et les nouveaux, ont parfois des intérêts divergents.

Je comprends l'inquiétude du comité, mais si nous commençons à modifier cette disposition, nous risquons de nous retrouver avec une disposition qui ne vaut plus rien. Je devrai alors peut-être me présenter devant les tribunaux pour affirmer que mes vérificateurs ont le droit de faire des photocopies pour appuyer les conclusions de leur examen. Le monde dans lequel nous vivons est comme ça, et ce n'est pas toujours agréable. Les personnes prêtes à aller jusque-là sont également prêtes à invoquer une disposition comme celle que vous suggérez pour dire que nous ne pouvons en aucun cas exiger la tenue d'une assemblée. Je préférerais ne rien avoir du tout.

Je ne veux pas entrer dans une discussion trop technique, mais si je pouvais trouver une façon d'arriver au même résultat sans créer une impasse, je serais prêt à le faire. Mais je n'ai aucune solution. Je ne suis peut-être pas assez créatif pour cela. Toutefois, il m'est arrivé de rencontrer de curieux personnages, ce qui a parfois donné lieu à des discussions, disons, intéressantes.

Ou bien nous avons ce pouvoir, ou bien nous ne l'avons pas. Je suis heureux d'être obligé de rendre des comptes au sujet de la façon dont nous utilisons ce pouvoir. Je suis heureux de rendre publiques nos orientations générales dans nos bulletins d'interprétation et dans notre publication intitulée «Le point sur les pensions». Les gens peuvent nous demander des comptes à cet égard. Si nous agissons de façon idiote, ils peuvent se plaindre aux ministres ou aux comités. Je ne sais pas comment restreindre ce pouvoir discrétionnaire sans causer de problèmes.

Senator Stewart: Mr. Le Pan keeps personalizing this. The problem is his successor and his successor's successor. That is always the problem with this kind of discretionary power. Another person may one day take the office which he now occupies and act as unreasonably as the kind of people who have been frustrating Mr. Le Pan with regard to photocopies.

In situations where the superintendent proposes to call a meeting, can those who feel that the meeting is unjustified file an objection and state their reasons? Would that be a possibility? Perhaps that has already been covered. That could act as a little bit of a brake on the heavy-handed bureaucrat.

Mr. Le Pan: Let me first say, senator, that I apologize if I am personalizing this situation, but I was trying to describe the situation we sometimes face.

I want to make three points about pre-notification. As set out in our guide, we will pre-notify. No plan administrator will receive a section 7.5 meeting notice out of the blue. The question then is whether we would be prepared to have pre-notification built into the statute, given that we intend to operate in that way, and should we include some right to representation? How complicated does this provision need to be? I do not have a strong view one way or the other. To the extent that we make quasi-formal rules on pre-notification and representation rights, we could end up with an edifice that is larger in some cases than the problem that needs to be addressed.

A third possibility, which I raised earlier in my comments, would be for us to undertake to be more transparent — without naming names, but it will be a matter of public record — about how we have used this provision. That would allow there to be some degree of experience. If there is a problem, we are then accountable to this committee, or more broadly, as to how we are using this provision.

I do not have a strong view about formally putting pre-notification in proposed section 7.5, though I am often reluctant to draft on the fly.

The Chairman: To avoid the problem of drafting on the fly, is there a way the pre-notification issue can be dealt with in the regulations, in which case we could proceed to deal with the bill?

Mr. Le Pan: There is no regulation here.

The Chairman: It does not say there cannot be one.

What I am attempting to do is find a way to solve the problem while dealing with the bill and the issue in regulations, and not have to do it in terms of drafting an amendment on the fly.

Mr. Le Pan: I hear you, Mr. Chairman.

The Chairman: Does legal counsel have any solution?

Senator Angus: Perhaps this is a case where it is not that complicated to draft on the fly.

Le sénateur Stewart: M. Le Pan ramène toujours les choses à lui. Le problème, c'est son successeur et le successeur de son successeur. Ce type de pouvoir discrétionnaire a toujours causé le même problème. Une autre personne occupera un jour ce fauteuil et elle pourrait agir de façon aussi déraisonnable que les administrateurs qui se sont opposés à M. Le Pan en ce qui concerne les photocopies.

Dans les cas où le surintendant propose de convoquer une assemblée, les personnes qui sont d'avis que celle-ci n'est pas justifiée pourraient-elles émettre un avis d'opposition et énoncer leurs raisons? Cela serait-il possible? Cette question a peut-être déjà été abordée. Cette solution pourrait peut-être quelque peu freiner un bureaucrate trop zélé.

M. Le Pan: Monsieur le sénateur, laissez-moi tout d'abord m'excuser si je ramène tout à moi, mais je tentais simplement de décrire une situation dans laquelle nous nous trouvons parfois.

J'ai trois remarques à faire au sujet d'un préavis. Comme nous l'avons indiqué dans notre guide, nous avons l'intention de donner un préavis. Aucun administrateur ne sera avisé de façon complètement inattendue de convoquer une assemblée en vertu de l'article 7.5. La question est de savoir si nous sommes prêts à enchaîner ce préavis dans la loi, compte tenu du fait que nous avons l'intention de fonctionner de cette façon. Devrions-nous aussi inclure un droit de représentation? À quel point faut-il compliquer cette disposition? L'une ou l'autre de ces solutions m'importe peu. Si nous fixons des règles presque immuables sur les préavis et le droit de représentation, nous pourrions nous retrouver avec une solution qui est dans certains cas beaucoup plus compliquée que le problème qu'elle vise à résoudre.

Une troisième possibilité, dont j'ai parlé plus tôt, serait d'assurer une plus grande transparence — sans divulguer l'identité des personnes en cause, quoique cela sera du domaine public — en ce qui concerne notre utilisation de cette disposition. Si un problème surgit, nous avons des comptes à rendre à votre comité à cet égard.

Je n'ai pas d'opinion bien précise concernant l'ajout d'un préavis dans l'article 7.5 proposé, bien que j'hésite souvent à rédiger à la sauvette.

Le président: Pour vous éviter de le faire, est-il possible d'ajouter le préavis dans les règlements, auquel cas nous pourrions aller de l'avant avec le projet de loi?

M. Le Pan: Il n'y a pas de règlement.

Le président: Rien n'indique qu'il ne peut y en avoir un.

Ce que je tente de faire, c'est de trouver une solution au problème tout en permettant au projet de loi de suivre son cours sans vous obliger à rédiger une modification à la hâte.

M. Le Pan: Je comprends, monsieur le président.

Le président: Votre conseillère juridique a-t-elle une suggestion?

Le sénateur Angus: Peut-être est-ce un cas où il n'est pas si compliqué de rédiger à la sauvette.

Ms Taraschuk: We can add a provision in section 39 of the act, the regulation-making authority. However with respect to pre-notification, I would caution you that this power is intended to be used only in extraordinary circumstances where everything else fails. There is the authority in the superintendent to ask that information be provided to members. It is mostly used where there is a question of governance in a pension plan, if it is being badly administered and the actuary has to answer some concerns. With pre-notification and notice of objection, this thing could be bogged down in weeks and weeks of delay when a crisis situation must be addressed right away. For example, a reduction in benefits may be about to occur, or there may be problems with governance as a whole.

Senator Stewart: Did I understand Mr. Le Pan correctly that instances where the power to convoke these meetings has been used are a matter of public record?

Mr. Le Pan: All I meant is that there is a meeting, and anywhere between 30 and 150 people come to it.

Senator Stewart: Is that a public record? I am not a lawyer.

Mr. Le Pan: I mean that it will not be secret. "Public record" may be too strong a phrase.

Ms Taraschuk: It will be public knowledge.

Mr. Le Pan: Perhaps I should have said "public knowledge".

Senator Stewart: I am attempting to see if there is some way of avoiding pre-notification.

Senator Angus: I do not see the need for it in these circumstances as described. Sufficient activity will have gone on before that it is implicit.

Senator Stewart: If there is a possibility of the development of a reliable record of conduct under the provision so as to be able to evaluate the bureaucrat's conduct, then that is probably all we need.

The Chairman: Given your reference to accountability, it requires — to use Senator Stewart's words — that there be a reasonably accurate record of what the bureaucrat has done in order to determine whether the accountability has been properly exercised. That is the basis of Senator Stewart's question whether there is a public record. The real issue is how do we know, after the fact and applying your own accountability test, how the official behaved in a particular circumstance so someone can make a conclusion as to whether it was appropriate?

Mr. Le Pan: I understand the question. I think, ultimately, the question is whether we are prepared to come and indicate, first, how many times we have used this provision and, second, whether there has been some form of advance notice to people that we were considering this.

I have not thought through whether we can name names. That was part of my reference to the fact that ultimately this will be public. If we could name names, you would be in the position to at least understand if what we were saying about the fact that we

Mme Taraschuk: Nous pouvons ajouter une clause à l'article 39 de la loi sur l'autorité réglementante. Toutefois, en ce qui concerne le préavis, je vous signale que ce pouvoir est censé être utilisé uniquement dans des circonstances extraordinaires, quand toutes les autres solutions ont échoué. Le surintendant est autorisé à demander que des renseignements soient fournis aux participants. Ce pouvoir est la plupart du temps invoqué quand un régime de retraite est mal géré et qu'un actuaire doit répondre à certaines des questions soulevées. Avec un préavis et un avis d'opposition, le processus pourrait être paralysé pendant des semaines alors qu'une crise doit être réglée immédiatement. Ainsi, une réduction des prestations pourrait être sur le point de se produire ou certains problèmes de gestion peuvent surgir.

Le sénateur Stewart: Ai-je bien compris M. Le Pan quand il a dit que les cas où ce pouvoir de convoquer une réunion avait été utilisé seraient du domaine public?

M. Le Pan: Ce que je voulais dire, c'est qu'il y aura une assemblée à laquelle participeront de 30 à 150 personnes.

Le sénateur Stewart: C'est cela que vous qualifiez «du domaine public»? Je ne suis pas avocat.

M. Le Pan: Je voulais dire qu'il ne s'agissait pas d'une assemblée secrète. J'ai peut-être utilisé une expression trop forte.

Mme Taraschuk: L'assemblée sera de notoriété publique.

M. Le Pan: J'aurais peut-être dû dire «de notoriété publique».

Le sénateur Stewart: J'essaie de voir s'il y a une façon d'éviter le préavis.

Le sénateur Angus: Je n'en vois pas la nécessité dans les circonstances qui ont été mentionnées. Les événements qui précéderont suffiront amplement à mettre les gens au courant.

Le sénateur Stewart: S'il est possible, en vertu de cette disposition, d'élaborer un code de conduite fiable qui permettrait d'évaluer le comportement des administrateurs, cela suffirait probablement.

Le président: Compte tenu de ce que vous avez dit sur l'obligation de rendre compte, il faudrait — pour reprendre ce que disait le sénateur Stewart — qu'on soit raisonnablement bien au courant des activités des administrateurs pour déterminer dans quelle mesure cette obligation a été respectée. C'est à ça que voulait en venir le sénateur Stewart lorsqu'il a parlé des renseignements qui étaient du domaine public. La question est la suivante: comment pouvons-nous savoir, ultérieurement et en fonction des critères que vous avez mentionnés concernant l'obligation de rendre compte, de quelle façon s'est comporté un administrateur dans un cas particulier pour être en mesure de déterminer s'il a agi de manière appropriée?

M. Le Pan: Je comprends la question. Vous voulez savoir, en fin de compte, si nous sommes prêts à indiquer, premièrement, le nombre de fois que nous avons invoqué cette disposition et, deuxièmement, si nous avons donné un préavis quelconque aux personnes en cause.

Je ne suis pas encore certain que nous pouvons donner des noms. C'est pour cette raison que j'ai dit que tout serait finalement rendu public. Si nous pouvions révéler l'identité des personnes intéressées, vous seriez à tout le moins en mesure de

had given advance warning was true by going back to the people and asking them.

I have not worked through the "naming names" issue, but that problem will exist even if you put the issue of pre-notification in here.

Senator Stewart: You mentioned the problem of naming names. That, of course, excites interest. In a general way, can you explain the problem with naming names?

Mr. Le Pan: I was thinking on my feet, senator. Let me just refresh my memory.

I do not believe there is a general confidentiality provision here, as there is in other cases. Indeed, we would not want to hide behind the fact that we required a meeting, although quite often the plan would want to blame us. I am quite prepared to be blamed. My anticipation is that we would be able to name names, but I will just take 30 seconds to confirm. I was also thinking about single member plans. There are privacy issues there. For some reason, there may be a small number of members. There might be a threshold that I would have to report on, only above which I would actually name names. Above that threshold for privacy reasons, I do not have a problem naming names.

The Chairman: I think we can leave that issue. I would like you to reflect on the amendments now. There are six amendments, numbers (a) through (f). There is a seventh amendment, the purpose of which is simply to renumber everything else. I want to go through these one at a time. There is a typo on the top of the page that will have to be fixed up.

Mr. Le Pan: It is a cross-reference typo.

The Chairman: Perhaps we should go through these one at a time, and we can have some comments as we go.

The first amendment, (a), suggests that clause 9 be amended.

Mr. Le Pan: This amendment splits the possible access to surplus into two cases.

The Chairman: You are amending proposed section 9.2(1)(a) of the bill; is that right?

Mr. Le Pan: Correct.

The Chairman: Last Tuesday, Senator Tkachuk raised the point that under proposed section 9.2(1)(a), the word "entitled" should not really apply to the second part of 9.2(1)(a). It should read that the employer establishes that he is entitled to the surplus, which is point one, or that under the procedures of this act, he establishes that he has the right to certain things. Senator Tkachuk objected to the word "entitled" being applied to the second part. His objection was supported by several other members of the committee. It is my understanding that amendment (a) addresses that issue directly.

Mr. Le Pan: That is correct.

vérifier auprès d'elles si ce que nous vous disons à propos du préavis est vrai.

Je n'ai pas encore réfléchi à cette question de l'identité des personnes en cause, mais le même problème surgira avec un préavis.

Le sénateur Stewart: Vous parlez du problème lié à la divulgation de l'identité des personnes en cause. Cette déclaration a évidemment éveillé notre intérêt. Pouvez-vous expliquer globalement de quel problème il s'agit.

M. Le Pan: Je réfléchissais tout haut, monsieur le sénateur. Laissez-moi me rafraîchir la mémoire.

Je ne crois pas qu'il existe, dans le cas qui nous occupe, une disposition protégeant l'identité des personnes en cause comme cela se produit parfois. De fait, nous ne voudrions pas nous cacher derrière le fait que nous avons exigé une assemblée, bien que les administrateurs d'un régime souhaitent souvent nous blâmer. Je suis prêt à ce qu'on rejette la responsabilité sur moi. J'ai l'impression que nous serions autorisés à révéler l'identité de ces personnes, mais laissez-moi une trentaine de secondes pour y réfléchir. Je pensais également aux régimes destinés à un seul participant. On parle ici de la protection de la vie privée. Pour une raison quelconque, il pourrait y avoir un petit nombre de participants. On pourrait établir un seuil au-delà duquel je pourrais donner des noms. Au-delà de ce seuil, je n'hésiterais pas à révéler l'identité des personnes en cause.

Le président: Je crois que nous pouvons passer à autre chose. J'aimerais qu'on parle maintenant des modifications. Il y en a six, numérotées de a) à f). Il y a une septième modification qui vise uniquement à renuméroter tous les paragraphes. Je voudrais qu'on les passe en revue une à la fois. Il y a une erreur au début de la page qu'il faudra corriger.

M. Le Pan: Il y a eu une erreur dans les renvois.

Le président: Nous pourrions peut-être examiner une modification à la fois et faire nos commentaires au fur et à mesure.

La première, la modification a), suggère de modifier l'article 9.

M. Le Pan: Cette modification subordonne le paiement de l'excédent à l'une ou l'autre de deux conditions.

Le président: Vous voulez modifier l'alinéa 9.2(1)a) du projet de loi, est-ce exact?

M. Le Pan: C'est exact.

Le président: Mardi dernier, le sénateur Tkachuk a signalé que le mot «droit», à l'alinéa 9.2(1)a), ne devrait pas vraiment s'appliquer à la seconde partie de cet alinéa. On devrait plutôt dire que le paiement est subordonné à la justification par l'employeur de son droit à l'excédent, ce qui correspond à la première partie de cet alinéa, ou à la justification de sa réclamation en vertu des dispositions de cette loi. Le sénateur Tkachuk s'opposait à ce que le mot «droit» s'applique à la seconde partie de l'alinéa. Plusieurs autres membres du comité étaient du même avis. Si je ne m'abuse, la modification a) vise directement à corriger ce problème.

M. Le Pan: C'est exact.

The Chairman: It addresses that issue in the sense that it leaves "entitled" in the first part of the proposed section and establishes a claim to the surplus under the second part.

Mr. Le Pan: Yes, under the section that is the arbitration feature.

The Chairman: That is a direct response to the issue that Senator Tkachuk raised.

Any objections to that, senators? Can we accept that amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Next, paragraph (b).

Mr. Le Pan: Paragraph (b) is directly related to the point that several senators raised, namely, that the superintendent should not withhold his consent because of a view about the appropriateness of the employer claim on some kind of broad fairness or equity grounds.

This amendment is linked to the previous amendment, because the superintendent only has to consent to the refund. This indicates that the superintendent shall recognize the claim. He is required to recognize the determination of the claim — in other words, the right that was referred to earlier — that arises from the process. For example, he may not consent to a full refund of the claim on solvency grounds. He might decide to string it out, and so on, but he is not permitted to have some kind of independent view from the arbitrators about what is appropriate division.

The Chairman: Again, that was raised originally by Senators Oliver and Kelleher. If the two sides agree and you get the two-thirds vote, provided it does not hurt the solvency of the plan, whether or not the superintendent thinks that both sides should have agreed to that is none of his business. In other words, the superintendent should not be allowed to second guess either the negotiation process or the arbitration process except on solvency grounds.

Mr. Le Pan: That is what paragraph (b) does.

Senator Angus: Why would you add it as subclause (2) rather than as an additional sentence in paragraph (c)?

The Chairman: We now have lawyers doing collective drafting here and that always worries me.

Mr. Le Pan: The preamble to subclause (1) begins by saying that you cannot get the surplus unless this occurs and then subclause (2) is a constraint on subclause (1). It must be a separate subclause (2) rather than being an amendment to paragraph (c).

The Chairman: That sounds all right to me.

Senator Angus: You could argue it the other way, too. It is still related to the superintendent's consent anyway.

Mr. Le Pan: I think it has the same affect.

The Chairman: Is that agreed for paragraph (b)?

Hon. Senators: Agreed.

Le président: Cette modification résout le problème en laissant le mot «droit» dans la première partie de l'alinéa proposé mais en parlant de «réclamation» dans la seconde.

M. Le Pan: Oui, c'est une clause compromissoire.

Le président: Cette modification résout le problème soulevé par le sénateur Tkachuk.

Honorables sénateurs, y a-t-il des objections? Pouvons-nous accepter cette modification?

Des voix: D'accord.

Le président: La modification est adoptée. Passons à la prochaine, la modification b).

M. Le Pan: La modification b) découle directement d'un point soulevé par plusieurs sénateurs, à savoir que le surintendant ne devrait pas refuser son consentement parce que quelqu'un remet en question la réclamation d'un employeur pour des raisons d'équité.

Cette modification est liée à la précédente, parce que le surintendant n'a qu'à donner son consentement. Cela indique que le surintendant ne peut remettre en question la réclamation. Il est tenu de reconnaître la réclamation — et, par le fait même, le droit dont nous avons parlé tout à l'heure — qui découle du processus. Ainsi, il peut ne pas consentir à un remboursement complet pour des raisons de solvabilité. Il peut décider de répartir l'excédent, mais il n'est pas autorisé à obtenir une opinion indépendante des arbitres au sujet de ce qui pourrait constituer une répartition appropriée.

Le président: Ce point avait été soulevé par les sénateurs Oliver et Kelleher. Ainsi, si les deux parties s'entendent et obtiennent l'appui des deux tiers des participants, pourvu que la solution proposée ne menace pas la solvabilité du régime, le surintendant n'a pas à s'en mêler. Autrement dit, le surintendant ne devrait pas être autorisé à remettre en question ni le processus de négociation, ni le processus d'arbitrage, sauf pour des raisons de solvabilité.

M. Le Pan: C'est effectivement ce que prévoit la modification b).

Le sénateur Angus: Pourquoi ajoutez-vous un nouveau paragraphe à cet article au lieu d'ajouter une phrase à l'alinéa c)?

Le président: Nous avons maintenant des avocats qui rédigent ensemble et cela m'a toujours préoccupé.

M. Le Pan: Le début du paragraphe (1) précise que le paiement de l'excédent est subordonné à ce qui suit et le paragraphe (2) constitue une restriction par rapport au paragraphe (1). Il faut donc ajouter un nouveau paragraphe au lieu de modifier l'alinéa c).

Le président: Cela me semble très bien convenir.

Le sénateur Angus: On pourrait aussi prétendre le contraire. Cette restriction s'applique de toute façon au consentement du surintendant.

M. Le Pan: Je crois que le résultat est le même.

Le président: Êtes-vous d'accord avec la modification b)?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Carried. Next is paragraph (c).

Mr. Le Pan: Paragraph (c) is related to the previous subclause (2) because we have now renumbered it. We have a new subclause (2) so that subclause (2) becomes subclause (3).

This is consequential to the first thing that we talked about under paragraph (a), where paragraph (a) set up this notion of a claim. We must make a consequential amendment to the previous subclause (2), which talked about entitlement to surplus. We are now talking about claim, so it is a technical consequential amendment to subclause (a) in your amendments.

The Chairman: Again, that maintains the distinction between "being entitled to" and "making a claim to." "Making a claim to" relates to the process and "being entitled to" is used in a different context.

Senator Angus: You are just changing the words "is entitled to make a claim".

The Chairman: Yes, because we have had to make the change. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Please continue, Mr. Le Pan.

Mr. Le Pan: In paragraph (d), the operative change is the phrase "Subject to subsection (5)", which we will discuss later. This involves the situation in which there is a bankruptcy of the employer. Under paragraph (e) we will indicate that in that case, the minimum thresholds, 50 per cent, and so on, do not apply.

The Chairman: Let us deal with paragraph (e) first.

Mr. Le Pan: Yes. Paragraph (d) is consequential on paragraph (e). Paragraph (e) states that if the plan has terminated and the employer is in the process of being liquidated, the arbitration procedure will commence within 18 months of the termination of the plan, no matter what. That is to say, no thresholds apply. If the parties cannot come to an agreement within 18 months of the termination of the plan — and it normally takes six to eight months to get an actual valuation termination report — it automatically goes to arbitration so that we get certainty.

The Chairman: This issue arose because Senator Kelleher raised the following problem. If the plan is in the process of being wound up, he does not want a significant amount of the surplus frittered away by a process that would be extremely expensive. Senator Kelleher said, "Can we not simplify the process if the plan is being wound up so that we do not wind up paying a whole pile of the surplus out on professional fees and a complicated process?" The proposed amendment, paragraph (e), is designed to respond to that by saying that after 18 months you can do away with the process and simply proceed directly to a solution.

Mr. Le Pan: That is correct.

Senator Meighen: It is not "can".

Le président: La modification est adoptée. Passons à la modification c).

M. Le Pan: La modification c) correspond à l'ancien paragraphe (2) parce que nous l'avons renuméroté. Comme nous avons un nouveau paragraphe (2), l'ancien est devenu le paragraphe (3).

Cette modification est corrélatrice à la modification a), où l'on rajoutait la notion de réclamation. Nous devons apporter une modification corrélatrice à l'ancien paragraphe (2), où il était question de droit à l'excédent. Nous parlons maintenant de réclamation; il s'agit donc d'une modification corrélatrice.

Le président: Encore une fois, cette modification établit une distinction entre «droit» et «réclamation». La «réclamation» fait référence à un processus et le «droit» est utilisé dans un contexte différent.

Le sénateur Angus: Vous ne faites que changer les mots «a droit à».

Le président: Oui, parce que nous devons apporter cette modification. Êtes-vous d'accord.

Des voix: D'accord.

Le président: La modification est adoptée. Veuillez continuer, monsieur Le Pan.

M. Le Pan: La modification d) vise à ajouter les mots «Sous réserve du paragraphe (5)», ce dont nous parlerons plus tard. Elle concerne les cas où un employeur fait faillite. La modification e) indiquera que, en pareil cas, les seuils de 50 p. 100 et des deux tiers ne s'appliquent pas.

Le président: Régions donc d'abord le cas de la modification e).

M. Le Pan: Oui. La modification d) est corrélatrice à la modification e). Cette dernière stipule que s'il y a eu cessation du régime de pension et que l'employeur est en liquidation, la réclamation sera soumise à l'arbitrage dans les 18 mois suivant la cessation du régime, peu importe la situation. Cela veut dire qu'aucun seuil ne s'applique en pareil cas. Si les parties ne peuvent en arriver à une entente dans les 18 mois suivant la cessation du régime — et il faut en règle générale de six à huit mois pour obtenir un rapport de cessation —, la réclamation est automatiquement soumise à l'arbitrage.

Le président: Cette modification est liée au problème soulevé par le sénateur Kelleher. Il craignait que, dans le cas où il y a cessation du régime, une partie importante de l'excédent soit engloutie dans un processus extrêmement onéreux. Le sénateur Kelleher demandait s'il était possible de simplifier le processus en pareil cas pour éviter qu'une grande partie de l'excédent soit consacrée à des honoraires professionnels et à un processus compliqué. La modification e) vise à résoudre ce problème en précisant qu'après une période de 18 mois, vous pouvez passer outre à l'arbitrage et trouver directement une solution.

M. Le Pan: C'est exact.

Le sénateur Meighen: On ne dit pas que vous «pouvez» le faire.

Mr. Le Pan: It is "must".

Paragraph (f), which is closely related, gives the arbitrator the power to impose a scheme of division — in this case between the parties — because it is a different kind of situation. He may have absolutely nothing to look at. Under the other kind of situation, at least a plan has been submitted to members, 50 per cent or more of the people have voted on it, and the arbitrator must decide where he wants to be. In this case you might have absolutely nothing. Paragraph (f) addresses a situation where there is a related power to the arbitrator to determine what an appropriate result is.

The Chairman: Paragraphs (d), (e) and (f) relate directly to dealing with the winding up issue that Senator Kelleher raised last time.

Mr. Le Pan: That is correct.

The Chairman: Is it agreed that those three paragraphs be amended as indicated?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Carried.

Paragraph (g) requires that you renumber everything because you have inserted something higher up.

Mr. Le Pan: That is correct. Also, in paragraph(e) there is a cross-reference error. Subclause (2) should be subclause (3), assuming the other amendments pass.

The Chairman: Yes. May I then have a motion to dispense with clause-by-clause study and to report the bill back as amended?

Senator Oliver: I so move.

Senator Meighen: Do I therefore conclude that no change is contemplated in the two-thirds of each category provision?

Mr. Le Pan: Not at this point, no.

The Chairman: That is right. That was the one we debated. We all agreed that it was a judgment number and we asked the government to reconsider it and I think the answer was "No."

Senator Meighen: Some of us thought two-thirds was high.

Senator Oliver: Senator Meighen asked a lot of questions last time about past and former employees. Are you now satisfied?

Senator Meighen: No.

The Chairman: He is not happy with the two-thirds provision.

Senator Meighen: No, but I have not quite decided how to express my unhappiness.

The Chairman: The government's view is that they made a judgment call on the two-thirds and they want to try that. The process will come back to us if it does not work, but it was a judgment call. Given the compromises we made on the other

M. Le Pan: On dit que vous «devez» le faire.

La modification f), qui est étroitement liée à la précédente, autorise l'arbitre à imposer un régime de répartition — dans ce cas entre les parties — parce que la situation est différente. Il est possible que l'arbitre n'ait absolument rien à examiner. Dans l'autre cas, un plan a à tout le moins été soumis aux participants, 50 p. 100 ou plus d'entre eux se sont prononcés et l'arbitre doit rendre une décision. Dans le cas présent, l'arbitre n'a peut-être absolument rien entre les mains. La modification f) vise les cas où l'arbitre est autorisé à déterminer la répartition de l'excédent.

Le président: Les modifications d), e) et f) visent directement à résoudre le problème que le sénateur Kelleher a soulevé la dernière fois concernant la liquidation.

M. Le Pan: C'est exact.

Le président: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord pour adopter les trois modifications proposées?

Des voix: Oui.

Le président: Les modifications sont adoptées.

La modification g) concerne la renumérotation des paragraphes précédents parce que d'autres ont été ajoutés.

M. Le Pan: C'est exact. En outre, il y a une erreur de renvoi à la modification e). En supposant que les autres modifications soient adoptées, on devrait faire référence au paragraphe (3) et non au paragraphe (2).

Le président: Oui. Puis-je maintenant avoir une motion nous dispensant d'étudier le projet de loi article par article et nous permettant d'en faire rapport tel que modifié?

Le sénateur Oliver: J'en fais la proposition.

Le sénateur Meighen: Dois-je en conclure qu'aucun changement n'est envisagé en ce qui concerne le seuil des deux tiers pour chaque catégorie?

M. Le Pan: Pas pour l'instant.

Le président: C'est exact. Nous en avons déjà discuté. Nous avons tous convenu que ce chiffre avait été établi au jugé et nous avions demandé au gouvernement de réexaminer la question. Si je ne m'abuse, la réponse avait été négative.

Le sénateur Meighen: Certains d'entre nous trouvaient qu'un pourcentage des deux tiers, c'était élevé.

Le sénateur Oliver: Le sénateur Meighen avait posé de nombreuses questions la dernière fois au sujet des participants anciens et nouveaux. Êtes-vous maintenant convaincu?

Le sénateur Meighen: Non.

Le président: Il n'est pas d'accord avec le seuil des deux tiers.

Le sénateur Meighen: Non, mais je n'ai pas encore tout à fait décidé de la façon dont j'allais exprimer mon désaccord.

Le président: Le gouvernement considère, maintenant qu'un pourcentage des deux tiers a été établi au jugé, qu'il faut le mettre à l'épreuve. Si cela ne fonctionne pas, nous y reviendrons plus tard. Compte tenu des compromis que nous avons acceptés à

issues, my view was that we should leave the two-thirds where it is.

Senator Oliver has moved that we report the bill back with these seven amendments. Do I have support for that from the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I will then report the bill back to the Senate as amended, which completes discussion of the main item of today.

May I remind senators that we meet on Thursday. That meeting will continue through the lunch hour. We have two witnesses on Thursday. The first will be a very short presentation from the financial executives institute on joint and several. We will then have a longer presentation from Alison Manzer and the president of the Canadian bar on behalf the Canadian Bar Association on the issue of joint and several and then proceed to discuss our conclusions on the issue of joint and several in the hope that our staff can proceed to draft a report for us during the week we are away.

May I also remind you that the committee will meet on November 18, 19 and 20. You already have a list for our first three sessions on institutional investors. We have a good set of witnesses that week. Given the press interest — and I believe CPAC will be covering those also — we need good attendance at those meetings. They are issues that concern all of us.

I wish to thank you, Mr. Le Pan, and your staff. As usual, we enjoyed having you here, but we did not let you get away entirely free.

The committee adjourned.

d'autres égards, je crois que nous devrions laisser le pourcentage des deux tiers.

Le sénateur Oliver a proposé que nous fassions rapport du projet de loi avec ces sept modifications. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La proposition est adoptée.

Je ferai donc rapport du projet de loi au Sénat tel que modifié, et cela met fin à la discussion sur le point principal à l'ordre du jour.

Puis-je rappeler aux sénateurs que nous nous rencontrerons jeudi? Cette réunion se poursuivra pendant l'heure du déjeuner. Nous accueillerons alors deux témoins. Le premier, de l'Institut des dirigeants financiers du Canada, nous fera un bref exposé sur la responsabilité solidaire. Nous aurons ensuite un exposé un peu plus long de Mme Alison Manzer, de l'Association du Barreau canadien, et de son président sur la même question. Nous discuterons ensuite de nos conclusions au sujet de la responsabilité solidaire dans l'espoir que notre personnel pourra ensuite rédiger un rapport durant la semaine d'intercession.

Puis-je également vous rappeler que le comité se réunira les 18, 19 et 20 novembre. Vous avez déjà une liste pour les trois premières séances sur les investisseurs institutionnels. Nous accueillerons une bonne série de témoins cette semaine-là. Compte tenu de l'intérêt que cette question suscitera dans la presse — et je crois que la CPAC diffusera nos travaux —, nous avons besoin d'une bonne participation à ces réunions. Les questions abordées nous préoccupent tous.

Je désire remercier M. Le Pan ainsi que son personnel. Comme d'habitude, nous avons été heureux de vous accueillir même si nous ne vous avons pas laissé entièrement libre.

La séance est levée.

APPENDIX

Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada255 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0H2Bureau du surintendant
des institutions financières Canada255, rue Albert
Ottawa, Canada
K1A 0H2

5900 B1/S-3, 3 "1"

November 4, 1997

Honourable Senator Kirby
Chairman
Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce
Room 204
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator:

I refer to the Senate Banking Committee hearing of September 28, 1997, concerning Bill S-3, at which an interest was expressed by Committee members in key regulations and guidelines associated with the overall policy package.

I have already made available to the Committee the supervisory guide that has been developed for private pension plans, which lays out the steps that OSFI can be expected to follow as the financial condition of a pension plan deteriorates. I will be making available the three additional guidelines being developed -- those on governance, disclosure and investment policies - - when they are available later this year.

I have provided the Committee with regulations in preliminary draft form relating to the pension surplus provisions. I will provide you with a further advanced version of these, and the regulations which deal with benefit improvements for plans which fall below certain solvency thresholds, when they are ready later this year. I would be pleased to provide other regulations to you, on request, recognizing that some may not be available until early next year.

Yours sincerely,

Nick Le Pan
Deputy Superintendent
Operations

Canada

ANNEXE
5900B1/S-3,3«1»

TRADUCTION

Le 4 novembre 1997

L'honorable sénateur Kirby
Président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
140, rue Wellington
Pièce 204
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le sénateur,

La présente lettre fait suite à la séance du 28 septembre 1997 du Comité sénatorial des banques. Au cours de cette réunion qui portait sur le projet de loi S-3, les membres du comité ont exprimé le désir d'obtenir les règlements et les lignes directrices associés à l'ensemble de la politique.

J'ai déjà fourni au comité le guide de surveillance sur les régimes de retraite privés, qui précise les mesures que le BSIF peut mettre en oeuvre si la situation financière d'un régime de pensions se détériore. Je vous ferai parvenir plus tard cette année, quand elles seront prêtes, les autres lignes directrices en cours d'élaboration, à savoir celles sur la gestion des régimes, la divulgation des renseignements et les politiques d'investissement.

J'ai remis au comité l'ébauche préliminaire du règlement concernant l'excédent. D'ici la fin de l'année, je devrais pouvoir vous envoyer une version plus récente de ce règlement ainsi que le règlement concernant la bonification des prestations pour les régimes qui se situent en dessous de certains seuils de solvabilité. Si vous voulez obtenir d'autres règlements, n'hésitez pas à me les demander, mais vous devez tenir compte du fait que certains d'entre eux ne seront peut-être pas disponibles avant l'an prochain.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Nick Le Pan
Le surintendant adjoint - Opérations,



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

October 30, 1997

From the Multi-Employers Benefit Plan Council of Canada:

Mr. Bill Anderson, President; and
Ms Joan Tanaka, Vice-President.

*From the International Association of Machinists and
Aerospace Workers:*

Mr. Louis Erlichman, Research Director.

November 4, 1997

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Mr. Nick Le Pan, Deputy Superintendent, Operations Sector;
Ms Patty Evanoff, Director, Policy Initiatives and
Communications; and
Ms Carol Taraschuk, Legal Counsel, Department of Justice.

Le 30 octobre 1997

De Multi-Employers Benefit Plan Council of Canada:

M. Bill Anderson, président; et
Mme Joan Tanaka, vice-présidente.

*De l'Association internationale des machinistes et des
travailleurs de l'aérospatiale:*

M. Louis Erlichman, directeur de la recherche.

Le 4 novembre 1997

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. Nick Le Pan, surintendant adjoint, secteur des opérations;
Mme Patty Evanoff, directrice, Division des initiatives
stratégiques et des communications; et
Mme Carol Taraschuk, conseillère juridique, ministère de la
Justice.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Thursday, November 6, 1997

Le jeudi 6 novembre 1997

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Third Meeting on:
Examination of the state of the financial system
in Canada

Troisième réunion concernant:
Examen de l'état du système financier canadien

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kolber
Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C.	Meighen
(or Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Stanbury
Kelleher, P.C.	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kolber
Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p.	Meighen
(ou Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Stanbury
Kelleher, c.p.	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday November 6, 1997

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Callbeck, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, Oliver and Stewart. (6)

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Financial Executives Institute of Canada:

Mr. Peter D.P. Donovan, Vice-Chairman.

From the Canadian Bar Association:

Mr. P. André Gervais, President;

Ms. Alison Manzer, Chair, Committee on Financial Institutions Legislative Reform; and

Mr. John D.V. Hoyles, Executive Director.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Ross Walker, Chairman, Legal Liability Task Force; and

Mr. Peter Wilkinson, Acting Vice-President, Communications and Government Affairs.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its study of professional liability. (*See Issue No. 1, October 23, 1997, for the full text of the Order of Reference.*)

Mr. Donovan made an opening statement and then answered questions.

Messrs Hoyles and Gervais and Ms Manzer made opening statements and then answered questions.

Mr. Walker made an opening statement and then answered questions.

At 12:35 p.m. the committee went *in camera* to discuss its draft report.

At 1:25 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 6 novembre 1997

(6)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Callbeck, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, Oliver et Stewart. (6)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Institut des dirigeants financiers du Canada:

M. Peter D.P. Donovan, vice-président.

De l'Association du Barreau canadien:

M. P. André Gervais, président.

Mme Alison Manzer, présidente, Comité de la réforme législative des institutions financières; et

M. John D. V. Hoyles, directeur exécutif.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Ross Walker, président, Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle; et

M. Peter Wilkinson, vice-président suppléant, Communications et affaires gouvernementales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, en particulier, de la responsabilité professionnelle. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule no 1 du 23 octobre 1997.*)

M. Donovan fait une déclaration et répond aux questions.

MM. Hoyles et Gervais et Mme Manzer font une déclaration et répondent aux questions.

M. Walker fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 35, le comité se réunit à huis clos pour discuter du projet de rapport.

À 13 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 6, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to examine the state of the financial system in Canada (professional liability).

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Good morning. I see a quorum.

Honourable senators, may I remind you that we are continuing our study of joint and several liability.

Our first witness is Mr. Peter Donovan, the vice-chairman from the Financial Executives Institute of Canada. We will then hear from representatives from the Canadian Bar Association.

I have also asked the CICA to reappear for 10 or 15 minutes in response to the points made last time, specifically the point raised by Senator Kelleher. We will then go *in camera* to discuss the issues.

Mr. Donovan, thank you very much for coming. We appreciate your taking the time to be with us. Please proceed.

Mr. Peter D.P. Donovan, Vice-Chairman, Financial Executives Institute of Canada: Thank you for your welcome, Mr. Chairman, and good morning.

Honourable senators, thank you for the opportunity to appear before you today as part of your deliberations on the issue of joint and several liability applied to professional defendants.

As the chairman mentioned, I am the vice-chairman of the Financial Executives Institute of Canada and I am also the comptroller and treasurer of General Electric Canada Inc.

The Financial Executives Institute of Canada is a national professional association of over 1,350 senior financial officers representing more than 900 companies across Canada. Our members are responsible for the purchase of audit services for their companies and greatly depend on a high quality and viable public audit function for the successful execution of their business strategies.

We appear before you today because our members are concerned by the impact of joint and several liability on professional defendants. Specifically, I am speaking about joint and several liability for defendants in actions involving the issuance of defective financial information. I am also speaking of actions where there are more than one defendant and where only economic loss is involved.

Increasingly, auditors are being included as co-defendants in large lawsuits claiming damages from reliance on defective financial information. In many of these cases, when judgment is rendered and relative fault amongst co-defendants is assessed, the defendants other than the auditor are unavailable for their share of the damages.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 6 novembre 1997

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner l'état du système financier canadien (responsabilité professionnelle).

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Bonjour. Le quorum est atteint.

Honorables sénateurs, je vous rappelle que nous poursuivons notre examen de la responsabilité solidaire.

Notre premier témoin est M. Peter Donovan, vice-président de l'Institut des dirigeants financiers du Canada. Nous entendrons ensuite des représentants de l'Association du Barreau canadien.

J'ai demandé également à l'ICCA de revenir témoigner pendant 10 à 15 minutes, pour répondre aux questions soulevées par le sénateur Kelleher à la dernière séance. Nous siégerons ensuite à huis clos pour discuter de ces questions.

M. Donovan, merci de votre présence. Nous vous savons gré de prendre le temps de venir témoigner. Vous avez la parole.

M. Peter D.P. Donovan, vice-président, Institut des dirigeants financiers du Canada: Merci de votre accueil, monsieur le président, et bonjour.

Honorables sénateurs, nous vous remercions de nous permettre de comparaître devant vous aujourd'hui dans le cadre de vos délibérations sur la responsabilité solidaire appliquée aux professions libérales.

Comme l'a indiqué le président, je suis vice-président de l'Institut des dirigeants financiers du Canada. Je suis également contrôleur et trésorier de Générale Électrique du Canada Inc.

L'Institut des dirigeants financiers du Canada est une association professionnelle nationale qui compte plus de 1 350 dirigeants financiers représentant plus de 900 sociétés au Canada. Nos membres sont chargés de l'achat de services de vérification pour leurs sociétés et ils dépendent grandement d'une fonction de vérification publique viable et de haute qualité pour exécuter avec succès leurs stratégies d'affaires.

Nous comparaissons devant vous aujourd'hui parce que nous nous préoccupons des conséquences de la responsabilité solidaire sur les professions libérales et plus précisément de la responsabilité solidaire des défendeurs dans des actions relatives à la production de renseignements financiers incomplets. Je pense aussi aux actions pour lesquelles il y a plusieurs défendeurs et qui portent uniquement sur une perte économique.

De plus en plus, les vérificateurs sont inclus comme codéfendeurs dans les grands procès où le plaignant réclame des dommages-intérêts parce qu'il s'est fié à des renseignements financiers incomplets. Dans beaucoup de ces procès, lorsque le jugement est rendu et que la faute relative des codéfendeurs est évaluée, les défendeurs autres que le vérificateur sont incapables de payer leur part des dommages-intérêts.

The joint and several principle looks to the surviving defendant, who is very often one of the large audit firms, for restitution of full damages. In our view, this principle is inappropriate for these situations involving only economic loss from defective financial information.

It is inappropriate, unfair and does not pass the test of reasonableness, that the finding of a portion of fault can result in responsibility for 100 per cent of the damages. It is an additional cost burden paid by auditors' clients. Audit firms must ultimately recover the high cost of insurance or self-insured claims from their billing structure. There is a risk of losing audit firms and qualified professionals. We believe such a reduced capacity for audit services would seriously disrupt the important role played by this third party attest function in Canada's capital and credit markets.

There is a further risk that audit services would not be available for perceived higher risk companies. This could impact on the growth of new entrepreneurial start-up companies that are important for Canadian economic growth and job creation.

This non-insurable risk for the largest audit firms threatens the survival of the firms and, more significantly, the availability of this service to the effective functioning of the economy. The fact that it is non-insurable is market evidence of the serious potential consequences which can occur.

We believe it is appropriate, fair, reasonable and just that damages awarded by the court for defective financial information be apportioned by the court amongst the co-defendants in relation to their degree of fault and that no one defendant be responsible for any of the unpaid damages of the other defendants.

This concept of proportionate liability has replaced joint and several liability in many other countries including over 30 states in the United States. One of the implications of retaining joint and several liability is to place our business enterprises in a less competitive cost position than those of our major trading partners.

We are empathetic toward the unsatisfactory implication that full proportionate liability may result in financial losses to small investors who rely on financial information without the benefit of advice or experience in the assessment of business risks.

While the application of joint and several liability in this case is equally unfair to the defendants, it is not likely to contribute significantly to the other concerns we have expressed. We therefore support an exclusion for small investors from the proportionate liability concept.

Le principe de la responsabilité solidaire s'applique au défendeur qui subsiste — très souvent l'un des grands cabinets de vérificateurs — pour le recouvrement de tous les dommages-intérêts. À notre avis, ce principe ne convient pas lorsque la production de renseignements financiers incomplets entraîne seulement une perte économique.

Il ne convient pas, il est inéquitable et il n'est pas raisonnable que la détermination d'une partie de la faute puisse rendre le fautif responsable de tous les dommages-intérêts. C'est un fardeau financier supplémentaire que doivent porter les clients des vérificateurs. En bout de ligne, les cabinets de vérificateurs doivent répercuter dans leurs honoraires le coût élevé de leurs polices d'assurance ou des sinistres qu'ils assurent eux-mêmes. Il y a un risque de perdre des cabinets de vérificateurs et des professionnels qualifiés. Nous croyons qu'une capacité réduite de fournir des services de vérification nuirait grandement au rôle important que joue cette fonction d'attestation par un tiers sur les marchés des capitaux et du crédit du Canada.

Il y a aussi un danger que les services de vérification ne soient plus offerts aux sociétés qui semblent présenter des risques élevés. Cela pourrait limiter la croissance des jeunes entreprises qui viennent de démarrer et qui sont importantes pour la croissance économique et la création d'emplois au Canada.

Ce risque non assurable que doivent assumer les grands cabinets de vérificateurs menace la survie de ces cabinets et, ce qui est plus important encore, l'existence de ces services pour assurer le fonctionnement efficace de l'économie. Le fait qu'il s'agit d'un risque non assurable constitue une preuve commerciale des graves conséquences qui peuvent en découler.

Nous croyons qu'il est approprié, équitable et raisonnable que les dommages-intérêts fixés par le tribunal en cas de production de renseignements financiers incomplets soient répartis par le tribunal entre les codéfendeurs proportionnellement à l'importance de leur faute et qu'aucun défendeur ne soit responsable des dommages-intérêts non payés par les autres défendeurs.

Cette notion de la responsabilité proportionnelle a remplacé la responsabilité solidaire dans de nombreux autres pays et dans plus de 30 États aux États-Unis. Le maintien de la responsabilité solidaire a notamment pour conséquence de réduire la compétitivité des coûts de nos entreprises par rapport à nos grands partenaires commerciaux.

Nous sommes conscients que la responsabilité proportionnelle complète pourrait malheureusement résulter en des pertes financières pour les petits investisseurs qui se fient sur des renseignements financiers sans pouvoir obtenir des conseils ou sans avoir les compétences nécessaires pour évaluer les risques commerciaux.

Même si l'application de la responsabilité solidaire dans ce cas est inéquitable pour tous les défendeurs, elle ne pèse probablement pas lourd dans les autres préoccupations que nous avons exprimées. Nous appuyons donc l'exclusion des petits investisseurs de l'application de la responsabilité proportionnelle.

In summary, we respectfully urge that this committee recommend to the government that a scheme of full proportionate liability in relation to the issuance of financial information be incorporated in the Canada Business Corporations Act and the federal financial institutions legislation with an exception for claims made by small investors in respect of which joint and several liability would continue to apply.

A small investor needs to be explicitly defined by some simple, easily determined measure known by the parties in advance. However, we defer to others for the most appropriate definition.

We believe such a scheme of modified proportionate liability, which is similar to option 2(b) in the options discussion paper, would resolve the serious concerns we have. Such a scheme would be fair, would contain costs ultimately borne by Canadian enterprises, would not diminish the standards of performance expected of the public auditor or his responsibility for his actions, would improve the availability of audit service to all enterprises, would assure the auditing profession remains attractive to the best people, and would ensure continuing high quality audit services for the effective functioning of the economy. In our view, action on this recommendation would strengthen Canada's economic system.

Thank you for considering our views in your deliberations and I would be pleased to answer your questions.

The Chairman: Before turning to my colleagues, at the top of page 3 you discuss the costs paid by the auditors' clients, the risk of losing qualified professionals, and so on. We received the same kind of information from the CICA. One would have expected them to make that kind of argument, given the fact that they are directly affected.

It seems to me your organization is somewhat more at arm's length in the sense that a number of members of your organization are not accountants. You might tell me whether that is right or wrong, however, my broad question is to what extent have some of these fears been exaggerated. Without suggesting that the CICA would have exaggerated, obviously it was in their interest to make a compelling argument in that direction. Do you have any sense as to whether this is a real or imaginary problem?

Mr. Donovan: This problem is real to the extent that there are \$3 billion worth of claims in process.

The Chairman: In Canada?

Mr. Donovan: I believe that is what the CICA said in its presentation. If that is real, then we can draw the reasonable conclusion that our members will have to eventually pay that cost if those claims are all found through increased fees.

To the extent that number is real, it is a reasonable conclusion that audit costs will increase.

The Chairman: Thank you.

En résumé, nous prions respectueusement le comité de recommander au gouvernement qu'un régime de responsabilité proportionnelle complète relative à la production des renseignements financiers soit prévu dans la Loi sur les sociétés par actions et dans la législation sur les institutions financières fédérales, sauf que les réclamations des petits investisseurs seraient exclues. La responsabilité solidaire continuerait de s'appliquer dans leur cas.

Il faut définir explicitement ce qu'on entend par petit investisseur au moyen d'une mesure simple et facile à calculer et que les parties connaissent à l'avance. Nous laissons cependant à d'autres le soin de trouver la définition la plus pertinente.

Nous croyons qu'un tel régime de responsabilité proportionnelle modifiée, semblable à l'option 2 b) du document de travail sur les options, apaiserait nos grandes préoccupations. Un tel régime serait équitable, il limiterait les coûts que les entreprises canadiennes doivent assumer au bout du compte, ne réduirait pas les normes de rendement attendues du vérificateur public ni sa responsabilité à l'égard de ses actes, rendrait les services de vérification plus faciles d'accès pour toutes les entreprises, garantirait que la profession de vérificateur continue d'attirer les meilleurs éléments et assurerait le maintien des services de vérification de haute qualité qui sont nécessaires au bon fonctionnement de l'économie. À notre avis, donner suite à cette recommandation renforcerait le système économique canadien.

Je vous remercie de prêter attention à notre point de vue dans vos délibérations et je serai heureux de répondre à vos questions.

Le président: Avant de céder la parole à mes collègues, je fais remarquer qu'au haut de la page 3 de votre mémoire, vous traitez notamment des coûts assumés par les clients des vérificateurs et du risque de perdre des professionnels compétents. Nous avons reçu le même genre d'information de la part de l'ICCA. On pouvait s'attendre à ce qu'ils invoquent ce genre d'arguments, vu qu'ils sont touchés directement.

Corrigez-moi si j'ai tort, mais me semble que votre organisation est un peu plus indépendante, en ce sens que plusieurs de vos membres ne sont pas des comptables. Ma question est toutefois plus vaste. J'aimerais savoir dans quelle mesure certaines de ces craintes sont exagérées. Je ne veux certainement pas laisser entendre que l'ICCA a exagéré, mais ils avaient évidemment intérêt à présenter des arguments convaincants. Savez-vous dans quelle mesure ce problème est réel ou imaginaire?

M. Donovan: Ce problème est réel, puisqu'il y a pour 3 milliards de dollars d'actions pendantes.

Le président: Au Canada?

M. Donovan: Je crois que c'est ce qu'a affirmé l'ICCA dans son témoignage. Si c'est vrai, il est raisonnable de conclure que nos membres devront un jour payer ce montant sous forme de hausse des honoraires si toutes ces actions sont justifiées.

Dans la mesure où ce chiffre est exact, on peut conclure que les frais de vérification augmenteront.

Le président: Merci.

Senator Oliver: Your conclusion is that you would like to have some form of proportionate responsibility. You also say that a small investor needs to be explicitly excluded, but you do not go on to say who would be a small investor.

As you may know, we have looked at the phrase "sophisticated investor." Has your group given any consideration to how we could define a sophisticated investor? At what level does a person become sophisticated; at \$100,000, \$200,000, \$300,000, \$1 million? Could you help us with your definition of a "small investor"? What were you thinking of when you put in that phrase?

Mr. Donovan: We were thinking of an investor who does not have access to either the advice or the experience to assess business risks. It seems to me one would be required to use some monetary amount.

Senator Oliver: Is it a question of quantum?

Mr. Donovan: That is right. In the perfect world, it would be some sort of skill test, but I do not think that is appropriate. One option is whatever quantum is chosen with respect to net worth. It will be an arbitrary amount.

Senator Oliver: In securities legislation and rules, they do use words like "sophisticated investor." Have you looked at any of those thresholds?

Mr. Donovan: Approximately 14 years ago in their commodity pooling, the Ontario Securities Commission indicated \$75,000 net worth exclusive of home, automobile, and furnishings. The Private Securities Litigation Reform Act of 1995 in the United States looked at \$200,000 with no exclusions. That is something that could be appropriate to Canada.

We have the CDIC at \$60,000. It is familiar to investors. Perhaps that is indicative of the way to go. However, our members cannot offer a particular number at the moment.

Senator Oliver: In recommending that we look at imposing some kind of a proportionate regime in relation to these financial statements, what group or class of people who provide financial statements do you think should be covered by this? Would it be auditors only?

Mr. Donovan: No, it would be all those who provide financial statements. Auditors are only one part. Mainly, it is the principal management of the companies, because they manage, but there may be others. It would be officers and directors of the company. Your discussion paper mentioned several classes, but it would be those who are involved in the production of the financial information.

Senator Oliver: Did you give any consideration to increasing or making mandatory insurance for directors of companies?

Mr. Donovan: That will certainly increase the cost of insurance to directors, but I do not think it cures the basic problem where the damages are sought from a person who is only liable for a small proportion of the damage but, because he

Le sénateur Oliver: Vous concluez que vous aimeriez une forme quelconque de responsabilité proportionnelle. Vous déclarez également que les petits investisseurs doivent être exclus explicitement, mais vous ne définissez pas qui est un petit investisseur.

Comme vous le savez peut-être, nous avons réfléchi à l'expression «investisseur averti». Votre groupe s'est-il demandé comment nous pourrions définir un investisseur averti? À quel moment devient-on averti? Quand on investit 100 000 \$, 200 000 \$, 300 000 \$ ou un million de dollars? Pouvez-vous nous aider à définir le «petit investisseur»? À quoi pensiez-vous quand vous avez employé cette expression?

M. Donovan: Nous pensions à un investisseur qui n'a pas accès à des conseils et qui n'a pas l'expérience nécessaire pour évaluer les risques commerciaux. Il me semble qu'il faudrait indiquer un montant quelconque.

Le sénateur Oliver: C'est une question de chiffre?

M. Donovan: Exactement. Dans un monde parfait, il y aurait des critères de compétences, mais je ne crois pas que cela convienne ici. Une solution consiste à indiquer un montant d'actif net. Ce sera un montant arbitraire.

Le sénateur Oliver: Dans les lois et les règles relatives aux valeurs mobilières, on emploie le terme «investisseur averti». Avez-vous examiné les seuils en question?

M. Donovan: Il y a environ 14 ans, dans son regroupement des produits, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario avait fixé un montant de 75 000 \$ d'actif net, maison, automobile et meubles exclus. La Private Securities Litigation Reform Act de 1995 aux États-Unis a fixé un montant de 200 000 \$, sans rien exclure. Ce montant pourrait convenir au Canada.

Le plafond de la SADC est de 60 000 \$. Les investisseurs le connaissent. Cela donne peut-être une indication de la voie à suivre. Mais nos membres ne peuvent proposer de chiffre précis pour le moment.

Le sénateur Oliver: En recommandant que nous envisagions d'instaurer un régime proportionnel par rapport aux états financiers, quel groupe ou catégorie de personnes qui produisent des états financiers devraient être visés? S'agirait-il seulement des vérificateurs?

M. Donovan: Non, tous ceux qui produisent des états financiers. Les vérificateurs ne sont qu'un de ces groupes. Il s'agit surtout des dirigeants des sociétés, parce que ce sont eux qui gèrent les entreprises, mais il pourrait y en avoir d'autres. Ce serait les dirigeants et les administrateurs des sociétés. Votre document de travail indique plusieurs catégories, mais il s'agirait de tous ceux qui participent à la production des états financiers.

Le sénateur Oliver: Avez-vous songé à accroître les assurances pour les dirigeants d'entreprise ou à rendre ces polices obligatoires?

M. Donovan: Il y aura certainement une hausse du coût de l'assurance pour les dirigeants, mais je ne crois pas que cela règle le problème fondamental lorsqu'on exige d'une personne qui n'est responsable que d'une petite partie du préjudice de

has deep pockets or is perhaps the only defendant available, must pay 100 per cent of the damages.

Senator Kelleher: Your paper seems to address primarily auditors and members of the auditing profession. This raises some concerns because there are other professionals out there as well. What is your view on extending that to other professionals as well as the accounting profession?

Mr. Donovan: I would extend it to all professions and all people who are involved in the production of financial information which is found to be defective under which a claim of damages has been awarded.

Senator Kelleher: You are aware, of course, that we only have jurisdiction federally. A great many companies are incorporated provincially, and provincial acts deal with joint and several liability. Have you given any thought to that and what can be done in that area, and should we push on notwithstanding that provincial legislation may lag?

Mr. Donovan: It would be appropriate for the federal government to lead the way. Many of the larger firms are federally incorporated, and the very large claims would be in that arena rather than under provincial legislation.

Senator Kelleher: Mr. Chairman, I would like to make one suggestion, if I may. I do not want the witness to feel this is directed entirely at him because it seems to happen quite often.

I always find it helpful when I can read a brief before the witness appears. Many of the questions I had were cleared up by his brief. Could we emphasize to witnesses who have briefs the importance of supplying them to the clerk in time to allow the clerk to distribute them? It is helpful in formulating questions.

The Chairman: The clerk will make a note of that. Thank you.

Senator Callbeck: In your brief, you suggest that we limit liability through adopting proportional liability. If we do that, do you think we should recommend additional risk management and accountability measures?

Mr. Donovan: It is proportionate liability modified for the small investor. I do not think accountability should be modified in any way. Whoever is accountable for their actions should be made to pay. That is the essence of proportional liability.

Senator Callbeck: Are there any other measures you feel we should include?

Mr. Donovan: I do not think so.

The Chairman: Mr. Donovan, thank you for attending today. We appreciate you taking the time to be with us.

Our next witnesses are from the Canadian Bar Association; Mr. André Gervais, their president; Ms Allison Manzer, chair of

payer tous les dommages-intérêts parce qu'elle est bien nantie ou qu'elle est le seul défendeur disponible.

Le sénateur Kelleher: Votre mémoire semble porter principalement sur les vérificateurs et les membres de cette profession. Mais il y a d'autres professions libérales. Que pensez-vous d'appliquer vos recommandations aux autres professions libérales et pas seulement aux comptables?

M. Donovan: Je les appliquerais à toutes les professions libérales et à tous ceux qui participent à la production de renseignements financiers qui se révèlent incomplets et pour lesquels des dommages-intérêts sont accordés.

Le sénateur Kelleher: Vous savez évidemment que nos compétences ne s'appliquent qu'au niveau fédéral. Un grand nombre d'entreprises sont constituées sous le régime des lois provinciales, et les lois provinciales imposent la responsabilité solidaire. Avez-vous réfléchi à ce qui peut être fait dans ce domaine et aux mesures que nous pourrions prendre même si les lois provinciales ne sont modifiées qu'après coup?

M. Donovan: Il conviendrait que le gouvernement fédéral prenne les devants. Beaucoup de grandes entreprises sont constituées sous le régime de la loi fédérale et les très grandes actions dans ce domaine seraient assujetties aux lois fédérales plutôt qu'aux lois provinciales.

Le sénateur Kelleher: Monsieur le président, j'aimerais faire une suggestion. Je ne veux pas que le témoin se sente directement visé, parce que c'est une situation qui semble se produire assez souvent.

Je trouve toujours utile de lire un mémoire avant que le témoin compare. Beaucoup de mes questions trouvent une réponse dans ce mémoire. Pourrions-nous insister auprès des témoins qui ont des mémoires sur l'importance de les faire parvenir au greffier à l'avance, afin qu'il puisse les distribuer? C'est utile pour formuler les questions.

Le président: Le greffier en prend note. Merci.

Le sénateur Callbeck: Dans votre mémoire, vous proposez que nous limitions la responsabilité en adoptant le régime de la responsabilité proportionnelle. Si nous le faisons, pensez-vous que nous devrions recommander des mesures supplémentaires de gestion des risques et de reddition des comptes?

M. Donovan: Nous recommandons la responsabilité proportionnelle modifiée pour le petit investisseur. Je ne pense pas que la reddition des comptes devrait être modifiée. Que celui qui est responsable d'un acte en assume les conséquences et paie. C'est l'essence de la responsabilité proportionnelle.

Le sénateur Callbeck: Pensez-vous que nous devrions prendre d'autres mesures?

M. Donovan: Non, je ne le pense pas.

Le président: Monsieur Donovan, merci d'être venu aujourd'hui. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir témoigner.

Nos prochains témoins représentent l'Association du Barreau canadien; M. André Gervais, leur président; Mme Alison

their Committee on Financial Institutions Legislative Reform; and Mr. John Hoyles, executive director of the CBA.

Mr. Gervais, this is your first appearance before the committee in your capacity as president of the Canadian Bar Association, and we welcome you. We have seen many of your predecessors, and I suspect we will be seeing more of you before your term in office is over. Thank you for appearing here today.

Senators, you all have the brief. It is my understanding that Mr. Hoyles will make some opening comments and then turn the presentation over to the others.

Mr. John D.V. Hoyles, Executive Director, Canadian Bar Association: Mr. Chairman, honourable senators, the Canadian Bar Association appreciates the Senate committee's invitation to address you today on the subject of professional liability.

The Canadian Bar Association is a national association representing over 35,000 jurists, including lawyers, judges, notaries, law teachers, and students, across Canada. The association's primary objectives include improvement in the law and in the administration of justice. It is in that light that we make our remarks today.

[Translation]

I would now like to introduce Mr. André Gervais, the President of the Canadian Bar Association, who will have the honour of stating the CBA's position.

Mr. André Gervais, President, Canadian Bar Association: Mr. Chairman, exactly 53 weeks ago today, my colleagues Ms Manzer and Mr. Hoyles were testifying before your committee along with my predecessor Russell Lusk. They asked you then not to make any hasty legislative changes based on a limited view of professional liability issues. They also asked you to undertake an exhaustive review of the subject and to ensure that a balance was struck between the interests of all parties concerned, that is the plaintiffs and the co-defendants. We are grateful that you followed our recommendation.

Then as now, we believe that the primary factor to be considered in any change to the current liability regime is fairness and reasonableness of the application of law and of legal result.

We are here today to state that the time for reform is now. We call upon the federal government to adopt a regime of modified proportionate liability in its legislation governing financial and commercial institutions. Ms Manzer will outline for you in detail how we came to this recommendation. I would, however, like to say a few words as well about our conclusions.

Manzer, présidente du comité sur la réforme législative des institutions financières; et M. John Hoyles, directeur exécutif de l'ABC.

Monsieur Gervais, vous témoignez pour la première fois en qualité de président de l'Association du Barreau canadien et nous vous souhaitons la bienvenue. Nous avons vu un grand nombre de vos prédécesseurs et je suppose que nous vous reverrons avant la fin de votre mandat. Merci de venir témoigner devant notre comité aujourd'hui.

Sénateurs, vous avez tous reçu le mémoire. Je crois que M. Hoyles présentera une brève déclaration avant de céder la parole aux autres.

M. John D.V. Hoyles, directeur exécutif, Association du Barreau canadien: Monsieur le président, honorables sénateurs, l'Association du Barreau canadien remercie le comité sénatorial de l'avoir invitée à vous entretenir aujourd'hui de la responsabilité professionnelle.

L'Association du Barreau canadien est une association nationale regroupant plus de 35 000 juristes, soit des avocats, des juges, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit à travers le Canada. Les objectifs principaux de l'Association sont l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est dans ce contexte que nous présentons nos observations aujourd'hui.

[Français]

Je vous présente maintenant M. André Gervais, président de l'Association du Barreau canadien qui aura l'honneur de vous exposer la position de l'Association du Barreau canadien.

M. André Gervais, président, Association du Barreau canadien: Monsieur le président, voilà exactement 53 semaines aujourd'hui que mes collègues, Mme Manzer et M. Hoyles, comparaissaient devant votre comité, accompagnés de mon prédécesseur, Russell Lusk, afin de vous exhorter à n'entreprendre aucune modification législative prématurée fondée sur une vision restreinte des questions entourant la responsabilité professionnelle. Au contraire, nous vous avons instamment demandé d'étudier ce sujet de façon exhaustive et de veiller à équilibrer les intérêts de toutes les parties concernées, soit les parties lésées et le codéfendeurs. Nous sommes reconnaissants du fait que notre recommandation a été acceptée.

Le principe fondamental sur lequel reposait notre exposé, à ce moment-là et aujourd'hui encore, est que toute modification au système actuel de responsabilité solidaire doit se fonder sur le caractère équitable et raisonnable de l'application de la loi et des conséquences juridiques.

Aujourd'hui, nous venons affirmer que le temps de la réforme est venu; nous exhortons donc le gouvernement fédéral à adopter un régime de responsabilité proportionnelle modifiée dans le cadre de sa législation relative aux institutions financières et commerciales. Mme Manzer vous exposera en détail le raisonnement sur lequel reposent nos conclusions. J'aimerais cependant vous dire quelques mots sur la manière dont nous sommes parvenus à cette conclusion.

[English]

The CBA recommends modified proportionate liability. Our brief outlines factors that should be considered in determining the balance between plaintiffs' and defendants' rights.

Lawyers face a dilemma about professional liability. We have a personal interest as professionals. We are held accountable for our actions with no corporate structure to limit our liability. We also represent the claimants and defendants, so we understand and advocate the balance that must be brought to bear in the public interest.

The scrutiny of diverse sources within the CBA resulted in our submission. Briefly, here are the steps we followed. First, a series of research papers were developed for a continuing education program presented at our recent annual conference here in Ottawa. Our Financial Institutions Committee prepared the brief. We received input from committees in British Columbia and Ontario which are continuing to study the implications of professional liability and limited liability partnerships. Then representatives of the CBA national business law, civil litigation and insurance law sections reviewed the conclusions. Finally, the Legislation and Law Reform Committee and the National Executive Committee approved the submission as official CBA policy.

This process represents extensive consultation with each lawyer bringing a particular perspective to the problem, and they agree that the balance prescribed in this paper is fair and reasonable.

We found the outline of the issues in the options discussion paper to be comprehensive, well thought out and accurately formulated. I would like to commend the Senate committee and its professional staff for such excellent work.

Ms Alison Manzer, Chair, Committee on Financial Institutions Legislative Reform, Canadian Bar Association: With the indulgence of the committee, I will be neither summarizing nor reading the submission but will rather be speaking from my own perspective to try to simplify and give a better flow and logic to why the bar reached its conclusions. I will provide typewritten notes later.

Today the Canadian Bar Association has come before you with a reasoned position. The last time we attended, it was on very short notice, having been invited with very little lead time. We, at that time, did not feel we could put forward a reasoned position on where this committee might go with either its deliberations or its conclusions.

In the 13 months that have passed between the last hearing and now, the bar has completed over 600 pages of detailed research, most of which we have made available to your professional staff. As a consequence of that, we were able to go through an evolutionary process to arrive at a recommendation.

[Traduction]

L'ABC recommande la responsabilité proportionnelle modifiée. Notre mémoire décrit les facteurs à considérer pour trouver le juste équilibre entre les droits des plaignants et ceux des défendeurs.

Les avocats font face à un dilemme en ce qui concerne la responsabilité professionnelle. Nous avons un intérêt personnel en tant que membres d'une profession libérale. Nous sommes tenus responsables de nos actes, sans qu'une structure d'entreprise limite notre responsabilité. Nous représentons également les plaignants et les défendeurs, alors nous comprenons et nous préconisons un juste équilibre, dans l'intérêt public.

Notre mémoire est le fruit de l'examen de diverses sources au sein de l'ABC. En quelques mots, voici les étapes que nous avons suivies. D'abord, une série de documents de recherche ont été rédigés en vue de sessions de formation permanente tenues dans le cadre de notre dernière conférence annuelle, qui a eu lieu récemment ici même à Ottawa. Notre comité des institutions financières a rédigé le mémoire. Nous avons obtenu la participation des comités de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, qui continuent à étudier les conséquences de la responsabilité professionnelle et des sociétés de personnes à responsabilité limitée. Puis, des représentants des sections nationales du droit commercial, du contentieux civil et du droit de l'assurance de l'ABC ont examiné les conclusions. Enfin le comité de la législation et de la réforme du droit et le comité exécutif national ont approuvé le mémoire en tant que politique officielle de l'ABC.

Ce processus représente des consultations poussées où chaque avocat a présenté sa vision du problème et où tous ont convenu que l'équilibre décrit dans le mémoire est équitable et raisonnable.

Nous avons trouvé la description des enjeux dans le document de travail sur les options exhaustive, éclairée et bien exprimée. J'aimerais féliciter le comité sénatorial et son personnel pour cet excellent travail.

Mme Alison Manzer, présidente, comité sur la réforme législative des institutions financières, Association du Barreau canadien: Si le comité le permet, je ne résumerai pas le mémoire. Je ne le lirai pas non plus. J'exprimerai plutôt mon point de vue et j'essaierai de simplifier et de faire mieux comprendre le raisonnement qui a poussé le Barreau à tirer ses conclusions. Je remettrai mes notes dactylographiées plus tard.

Aujourd'hui, l'Association du Barreau canadien vous présente une position raisonnée. La dernière fois que nous avons comparu devant vous, le préavis avait été très court. Nous pensions à ce moment-là ne pas pouvoir présenter de position raisonnée sur les délibérations ou les conclusions du comité.

Au cours des treize mois qui se sont écoulés entre le dernier témoignage et aujourd'hui, le Barreau a rédigé plus de 600 pages de recherches détaillées, que nous avons fait parvenir en grande partie à votre personnel. Nous avons donc pu suivre un processus évolutif pour arriver à une recommandation.

Our position today does examine joint and several liability among defendants in an action arising from statutory liability under federal statute. That is a mouthful, but it is a very deliberate mouthful. The reason for the mouthful is that you will find, as I run through our thinking and how we came to our conclusions, that we were very cognizant throughout of the limitations of the federal authority and therefore the limitations of the deliberation of this committee.

We also would like it to be understood that the decision to even reach a position and recommendation was almost as difficult as reaching a decision. It is important that that be kept in mind in that we are perhaps fundamentally different than many of the other constituents who have come before you.

We did not come to these hearings or to the issue with either a pre-conceived agenda or a perceived imperative need for change at the federal level. Our late and invited participation starting last year speaks for itself on that issue.

Once we were requested to start on the review and did so, we quickly encountered a considerable challenge. We had to take a constituency that both advocated for and represented both of the potential beneficiaries of either the decision to change or the decision not to change. I assure you that our process was far from single-minded attention to self-protection. Each of the positions were represented by very able proponents and it is fairly obvious we had no need to call in legal assistance to help interpret what we were reviewing.

It was interesting that the more we examined the issue, the more we were able to come to a consistent view and, in the end result, consensus was easily achieved. We did emerge with a consensus without real divergence of opinion and the position that was put before you supporting modified proportionate liability was readily and easily reached. We were once again given very little lead time before attending before the committee and I, for one, being aware of the differences of views, was very concerned as to whether we could reach a conclusion for you. However, because of the research and the underlying review of the issues, we were able to do so quickly.

We came up with a consistent, but far from a rubber stamp, acceptance of the view which was put forward by the CICA. The bar came at this from a very different starting viewpoint and from different viewpoints within our constituencies, but reached essentially the same point as the other persons who have spoken before you. That is a fact worth noting.

Despite reaching this conclusion, my job is once again to give you a balanced and legally-based review of the issue and to try to explain the process and evolution, because we believe it is important. We are probably the only ones who can give a reasoned thought while putting aside much of what might be the taint of self-interest. The concerns of the bar were based very heavily in the primary precept of good law, which is fairness,

La position que nous présentons aujourd'hui porte sur la responsabilité solidaire des défendeurs dans le cadre d'une action découlant d'une responsabilité prescrite par les lois fédérales. Le programme est vaste, mais à dessein. Il est vaste parce que vous constaterez, à mesure que je vous expliquerai notre raisonnement et la façon dont nous sommes parvenus à nos conclusions, que nous étions très conscients des limites des compétences fédérales et, par conséquent, des limites des délibérations de votre comité.

Qu'il soit clair également que décider de prendre position et de faire une recommandation a été presque aussi difficile que parvenir à un consensus. Il importe de se le rappeler, parce que nous sommes peut-être fondamentalement différents d'un grand nombre des autres témoins qui ont comparu devant vous.

Nous ne sommes pas venus ici et nous n'avons pas abordé la question avec une idée préconçue ni en ressentant le besoin impérieux d'un changement au niveau fédéral. Notre participation tardive l'an dernier le démontre clairement.

Après qu'on nous a demandé cet examen et que nous nous sommes attelés à la tâche, nous avons constaté rapidement que le défi était de taille. Nous devons amener des membres qui représentent les bénéficiaires éventuels, quelle que soit la décision prise, à décider de changer ou de ne pas changer. Je vous assure que notre processus était loin de viser uniquement à nous protéger nous-mêmes. Chaque position a été défendue par des personnes très compétentes et il est assez évident que nous n'avions pas besoin de conseillers juridiques pour nous aider à interpréter ce que nous devions examiner.

Plus nous avons réfléchi à la question, plus un point de vue cohérent s'est dégagé et, au bout du compte, il a été facile de parvenir à un consensus. Nous avons réussi à nous entendre sans qu'il y ait vraiment de divergence d'opinions, et la position qui vous est présentée en faveur de la responsabilité proportionnelle modifiée a été établie facilement. Une fois de plus, nous avons eu très peu de temps pour nous préparer à comparaître devant le comité et, puisque j'étais consciente des divergences de vues, je me demandais vraiment si nous pourrions vous présenter une conclusion. Mais les recherches et l'examen approfondi qui avaient déjà été effectués nous ont permis de travailler rapidement.

Nous avons fini par accepter, de manière conséquente, mais sans opiner simplement du bonnet, le point de vue qui a été présenté par l'ICCA. Le Barreau a tiré cette conclusion en partant d'une perspective très différente et en tenant compte des points de vue de nos membres, mais il a tiré essentiellement la même conclusion que d'autres personnes qui ont comparu devant vous. Il importe de le souligner.

Même si nous avons tiré cette conclusion, ma tâche consiste à nouveau à vous présenter un examen équilibré de la question, un examen fondé sur le droit, et à tenter de vous expliquer le processus et l'évolution, parce que cela nous paraît important. Nous sommes probablement les seuls en mesure de vous présenter un point de vue raisonné mais largement dénué de ce qui pourrait paraître intéressé. Les préoccupations du Barreau

and that is fairness of both concept and application. One without the other creates fundamentally flawed law.

The first thing that I felt I had to do was to understand the scope of what you could and could not deal with and whether you could effectively create modifications in law which would have a realistic and far-enough reaching effect to have any impact on the issue, because it is foolish to consider change if the change will not be effective.

I have reached the point where it is fairly easy to understand the issue of joint and several liability. Several hundred pages of writing has done that for me. However, I still was not convinced until several days ago that I understood it in the context of your deliberations or in the context of the law that you needed to consider. With your indulgence, I will try to explain how I view that part of the issue, because I think it is fundamental to understanding why the conclusion was reached and how it was reached.

The real problem was to try to simplify the scope of discussion and to put it into the relatively narrow considerations of this committee. The essentially encyclopaedic discussions on joint and several liability were simply not suitable to be put before this committee.

We considered that the limits of what we were studying would be a consideration of amendment to federal statutory provisions and, in this case, under the CBCA and financial institution legislation. We considered this suitable not only because it is the focus of this committee but because it is the most likely federal arena where we would be looking at professional liability. It gave the huge advantage of being able to look at things with a view to simplicity. I have generally found that viewing things simply makes them more effective. It also made it more manageable in dealing with many of the concerns that might otherwise distract attention from the potential for reform.

First, it helps to focus those who are reading the submissions and considering the impact on the fact that really we are dealing only with economic issues. We are dealing with damages that can arise from economic matters, from investment and similar. We are not considering the lady who gets hit by a bus where the bus driver might be jointly and severally liable with the man who left the manhole cover off. We are really dealing strictly and purely in the economic arena.

It also limits the constitutional problem. There is clear federal constitutional authority to legislate in the area. There is no real conflict with what the provinces may choose to do or not do.

I believe you have had before you a paper presented by the CICA that looks at the constitutional issues. The bar has reviewed that paper and has found that the legal conclusions reached in that paper are sound.

reposaient très fortement sur le premier principe des bonnes lois, soit l'équité, l'équité du concept et de son application. L'un sans l'autre aboutit à des lois fondamentalement mal conçues.

J'ai d'abord senti l'obligation de comprendre la portée de ce que vous pouviez régler et ne pas régler et de savoir si vous pouviez effectivement modifier les lois de manière à avoir des effets réalistes et de portée assez vaste pour changer la situation, parce qu'il est insensé de songer à des changements si ces changements ne sont pas efficaces.

Il m'a été assez facile de comprendre le problème de la responsabilité solidaire. Des centaines de pages avaient préparé le terrain. Mais jusqu'à il y a quelques jours encore, je n'étais toujours pas convaincue de bien le comprendre dans le contexte de vos délibérations ou dans le contexte de lois que vous devez examiner. Avec votre indulgence, je tenterai d'expliquer comment je conçois cet aspect du problème, parce que cela me paraît fondamental pour comprendre pourquoi nous avons tiré notre conclusion et comment nous y sommes parvenus.

Le vrai problème consistait à tenter de simplifier la portée de l'analyse et à la placer dans le contexte relativement étroit qui intéresse votre comité. Les analyses de nature plutôt encyclopédique sur la responsabilité solidaire ne convenaient tout simplement pas aux besoins de votre comité.

Nous avons déterminé que les limites de ce que nous devons étudier seraient un examen d'une modification des dispositions des lois fédérales et, dans ce cas-ci, des dispositions de la Loi sur les sociétés par actions et des lois sur les institutions financières. Ces limites nous ont paru convenables non seulement parce qu'elles correspondent au mandat du comité mais aussi parce qu'il s'agit du contexte fédéral le plus probable pour un examen de la responsabilité professionnelle. Cela présentait l'avantage énorme de nous permettre d'examiner la situation en recherchant la simplicité. J'ai souvent constaté qu'examiner les problèmes simplement permet d'être plus efficace. Nous pouvions aussi tenir compte plus facilement des nombreuses préoccupations susceptibles de détourner l'attention des possibilités de réforme.

D'abord, cela nous aide à nous concentrer sur ceux qui lisent les mémoires et à tenir compte du fait que nous ne nous intéressons qu'à des problèmes économiques. Nous nous intéressons aux dommages-intérêts pouvant découler de questions économiques, de placements et d'activités de ce genre. Nous ne nous intéressons pas à la dame qui se fait heurter par un autobus et à la responsabilité solidaire du chauffeur d'autobus et de celui qui n'a pas refermé le couvercle de trou d'homme. Nous nous intéressons purement et simplement au domaine économique.

Cela limite aussi le problème constitutionnel. Le gouvernement fédéral a clairement le pouvoir de légiférer dans ce domaine. Il n'y a pas de conflit réel avec ce que les provinces peuvent choisir de faire ou de ne pas faire.

Je crois que vous avez reçu un mémoire de l'ICCA qui examine les questions constitutionnelles. Le Barreau a examiné ce document et a déterminé que les conclusions juridiques tirées dans ce document sont judicieuses.

We are looking only at *in solidum* liability. We really have no choice in this forum but to look at it, but I will caution the committee that you must remember that *in solidum* or joint and several liability among defendants has to be looked at in the context that professionals continue to have joint and several liability as a consequence of general partnership at the provincial level.

Given that limit, what are we talking about? I have seen much discussion which appears to indicate that there may be a focus on auditors or auditors only — one of the questions today indicated to me that this has been considered by the committee — and that we are looking potentially at only joint and several liability for the delivery of financial information. That might be easy. It makes the statutory changes easy; it makes the scope of review easy; but would it be good law?

I have a real concern that if you limit your focus to a single professional group or a limited number of professionals, and to a single issue that might arise under your statute, you are creating Band-Aid law.

I tried to think of a polite way of illustrating Band-Aid law without being marginally rude about the legislative process. The best I could come up with was the Income Tax Act. I have been at this game for over 20 years and have seen the Income Tax Act evolve from something that was reasonably comprehensible. Perhaps the average person on the street did not understand it, but certainly the average professional could follow it. The decision was made that as a problem came up with the Income Tax Act a Band-Aid would be placed on the problem. As a result, we now have an Income Tax Act that may well be effective — but I am not sure anyone knows — but is certainly impossible to understand. I find that to be a very poor answer to law-making. I believe that if we look at the issue in that narrow a scope when dealing with professional liability, we are starting down a track to Band-Aid law.

I felt I should try to convince you that perhaps there is a broader application to the issue. I know that the quick and easy one is to realize that there is an issue for accountants and an issue with regard to financial statements. We are dealing with statutorily created liability only, so what do the statutes contain?

I spent time the other evening going through the statutes and picking out every section that might create liability. Then I realized that would only confuse things, so I focused on the fact that there is a key section in each one of the statutes that you consider. In the Insurance Companies Act it is section 220 and in the CBCA it is section 118. These sections basically say that directors have joint and several liability for a fair range of activities. Keep in mind that this is a relatively new statement and that there was considerably expanded liability underlying that simple statement of the directors' joint and several liability. This is part of the general federal scheme that started to emerge in the early nineties of using directors as the first line of identification of a problem and, it was hoped, of defence against

Nous n'examinons que la responsabilité *in solidum*. Nous ne pouvons faire autrement, mais je rappelle au comité de ne pas oublier que la responsabilité *in solidum* ou solidaire entre les défendeurs doit être examinée en tenant compte du fait que les professions libérales continuent d'avoir une responsabilité solidaire, parce qu'elles sont constituées en sociétés en nom collectif au niveau provincial.

Cela dit, de quoi s'agit-il? J'ai vu de nombreuses analyses qui semblent indiquer qu'on se concentre surtout sur les vérificateurs ou uniquement sur les vérificateurs — l'une des questions posées ce matin me laisse croire que le comité y a songé — et qu'il serait peut-être question uniquement de la responsabilité solidaire relative à la production de renseignements financiers. Ce serait peut-être facile. Cela faciliterait la modification des lois; cela simplifierait la portée de l'examen; mais en ressortirait-il une bonne loi?

Je crains vraiment que, si vous vous limitez à une seule profession libérale ou à un nombre réduit de professions libérales et à une seule question qui peut se poser en vertu de vos lois, votre loi ne soit qu'un cataplasme.

J'ai essayé de penser à une façon polie d'illustrer en quoi consiste une loi-cataplasme sans trop écorcher le processus législatif au passage. Le meilleur exemple qui m'est venu à l'esprit est celui de la Loi de l'impôt sur le revenu. L'oeuvre dans le domaine depuis plus de vingt ans et j'ai vu la Loi de l'impôt sur le revenu évoluer à partir de quelque chose qui était raisonnablement compréhensible. Monsieur-tout-le-monde ne la comprenait peut-être pas mais n'importe quel professionnel moyen pouvait certainement la décoder. On a décidé que chaque fois que cette loi soulevait un problème, on réglerait le problème en appliquant un cataplasme. Nous avons donc maintenant une Loi de l'impôt qui est peut-être efficace — et ce n'est pas dit — mais qui est certainement impossible à comprendre. Je trouve que c'est une bien mauvaise façon de légiférer. Je crois que si nous examinons la question de la responsabilité professionnelle dans cette perspective étroite, nous constatons aussi que nous nous dirigeons vers une loi-cataplasme.

Je me suis sentie tenue d'essayer de vous convaincre qu'il y a peut-être une application générale au problème. Je sais qu'il est facile de s'apercevoir qu'il y a un problème concernant les comptables et un problème concernant les états financiers. Nous ne nous intéressons qu'à la responsabilité découlant de la loi, alors que prévoit la loi?

J'ai passé une soirée à examiner les lois et à prendre note de chaque disposition susceptible de créer une responsabilité. Je me suis aperçue que cela ne ferait que semer la confusion, alors je me suis concentrée sur le fait qu'il y a une disposition clé dans chaque loi que vous examinez. Dans la Loi sur les sociétés d'assurances, c'est l'article 220 et dans la Loi sur les sociétés par actions, c'est l'article 118. Ces articles prévoient essentiellement que les administrateurs ont une responsabilité solidaire pour une foule d'activités. Rappelez-vous que c'est une disposition relativement récente et que cette simple disposition concernant la responsabilité solidaire des administrateurs représente une responsabilité considérable. Cela fait partie du courant fédéral général qui a commencé à se dessiner au début des années 90,

the problem accelerating. These relate to duties of compliance, of dealing with share issues — issuance and redemption — and wages.

What were the directors given? Under section 220, section 118 or the direct equivalents in all the statutes you have to consider, they were given the right to rely, first, on financial reports. That is simple. We are right back to accountants and financial statements. However, that is only half of the paragraph. The other half states that they have the right to rely on a report from accountants, actuaries, lawyers, notaries or other professionals. That clearly expands the reach of the statute to creating statutorily imposed liability on professionals other than the accountants and actuaries. This is a very strong and clear section and surely if felt the need to extend liability to those professionals, the liability must exist under the statute.

A simple example is that when audits are completed, lawyers provide audit confirmations, a key and crucial part of the audit information. We recognize at the bar that the federal statutes do not create joint and several liability, but we also recognize that federal statutes can limit it. Those who create the liability have the right to limit the liability.

We think it is necessary to recognize that this law will have to fit into the broader picture. We felt that we should explain to you that we do believe that changes at the federal level can fit with the provincial regime, whether the provincial regime amends or not. Constitutionally it can be done. Practically, in my view, it does not lead to forum shopping. There is a segregation between federally incorporated institutions that has a drive and direction from other sources of law. Banks are federal only and no jurisdiction shopping can arise.

In my view, if we await harmonization, we will be relegating the issue to non-action. We must look at what we can or cannot do at the federal level.

What is the practical effect? It is that one of three things can happen. The federal changes can be the first step because the provinces are considering the issue but have not moved on it yet. That could be the first step toward a trend to change throughout Canada that might recognize the need to limit professional liability.

Second, if it is the only step, it at least would start to bring the federal jurisdiction in line with our significant trading partners and, in fact, a very significant percentage of the rest of the world. The federal authority is the one most likely to interface with our international obligations, the corporations and financial institutions at the federal level being, by constitutional design,

lorsqu'on a commencé à désigner les administrateurs comme les premières personnes qui devaient pouvoir cerner les problèmes et, on l'espérait, prendre des mesures pour éviter que les problèmes ne s'aggravent. Il s'agissait des problèmes relatifs à l'observation de la loi, à l'émission et au remboursement des actions ainsi qu'aux salaires.

Qu'ont obtenu les administrateurs en contrepartie? En vertu de l'article 220 et de l'article 118 ou de leurs équivalents directs dans toutes les lois que vous devez examiner, ils ont obtenu le droit de pouvoir se fier aux rapports financiers. C'est simple. Nous revenons aux comptables et aux états financiers. Mais ce n'est que la moitié de cette disposition. L'autre moitié stipule qu'ils ont le droit de se fier à un rapport des comptables, actuaires, avocats, notaires ou autres professionnels. Cela élargit clairement la portée de la loi et crée, pour les professionnels autres que les comptables et les actuaires, une responsabilité imposée par la loi. C'est une disposition très forte et très claire et si l'on sent le besoin d'imposer cette responsabilité à d'autres professions libérales, la responsabilité doit exister en vertu de la loi.

Pour donner un exemple simple, lorsque les vérifications sont terminées, les avocats fournissent des confirmations de vérification, élément clé et crucial des renseignements de vérification. Nous reconnaissons au Barreau que les lois fédérales ne créent pas de responsabilité solidaire, mais nous reconnaissons aussi que les lois fédérales peuvent limiter cette responsabilité. Ceux qui créent la responsabilité ont le droit de la limiter.

Il faut reconnaître selon nous que cette loi devra s'intégrer à l'ensemble. Nous avons cru bon de vous expliquer qu'à notre avis les changements apportés au niveau fédéral peuvent être compatibles avec le régime provincial, que le régime provincial soit modifié ou non. Du point de vue constitutionnel, c'est faisable. En pratique, cela ne mène pas, selon moi, à la recherche du palier de compétence le plus avantageux. Il existe entre les institutions constituées sous le régime des lois fédérales une distinction qui tire son origine et son orientation d'autres sources de droit. Les banques ne relèvent que des lois fédérales et il est impossible de rechercher un palier plus avantageux.

À mon avis, si nous attendons l'harmonisation, nous renvoyons la solution du problème aux calendes grecques. Nous devons déterminer ce qui peut être fait et ce qui est impossible au niveau fédéral.

Quel est l'effet en pratique? De trois choses l'une. Premièrement, les modifications fédérales peuvent être une première étape parce que les provinces se penchent actuellement sur la question mais n'ont encore rien décidé. Ce pourrait être la première étape vers un changement généralisé au Canada qui reconnaîtrait la nécessité de limiter la responsabilité professionnelle.

Deuxièmement, si c'est la seule mesure prise, elle aurait au moins le mérite d'aligner les lois fédérales sur celles de nos grands partenaires commerciaux et, d'ailleurs, sur un pourcentage important des autres pays du monde entier. La compétence fédérale est celle qui a le plus de chances d'être reliée à nos obligations internationales, les sociétés et les

those which are intended to operate in the international or global forum.

Third, it means that we would be addressing the largest potential for claims, by dollar value and size, that can arise, because those will be the corporations at the financial level.

Therefore, in our view, the federal change can be practical and can be done with both legal and practical effect.

The next question is "Why?" We can do it, but why should we do it?

You must look at three factors to decide why you are going to change law initially. First, does the law continue to address the practical environment in which it has to be applied? Second, does the law continue to address the social and economic environment and the social and economic needs that were initially identified? Law cannot exist in a vacuum. It is intended to regulate and to guide social and economic conduct. Third, does it meet the rules of good law-making?

On the practical issue, this committee is significantly handicapped, as are those of us trying to assess it. The handicap is the lack of empirical evidence, a criticism that continually arises. I have never believed that lack of empirical evidence should be an impediment to good law-making when there is a plethora of anecdotal evidence, and where the international response has given a clear indication that there is a need to address the issue, and that the addressing of the issue is not to maintain the status quo.

There is growing evidence that there is an issue of insurance availability and cost. You have heard a significant amount of evidence that there is an effect on the cost and nature of professional services.

We believe that this is an appropriate area in which to intervene and consider amendments to the statute, because it appears that this method of providing restitution is becoming an economically inefficient way of providing restitution for the plaintiff. It is probably an inefficient allocation of economic resources.

In looking at the social and economic issues, we must recall that law must be periodically considered in the environment in which it is applied. Failure to do so distorts the purpose and intent.

In this case, there has been a fundamental change in the surrounding social and economic circumstances in which joint and several liability is applied. We have had the evolution of the nature of the professional firm, an evolution that has become forced upon the firms in many instances by the nationalization and globalization of the economic environment.

We have the evolution of the economic market in which professional services are provided in Canada. No longer is Canada a small, isolated backwater; it is an active and effective participant at the international level.

institutions financières sous le régime fédéral étant, du point de vue constitutionnel, de nature à exercer leurs activités sur la scène internationale ou mondiale.

Troisièmement, cela veut dire que nous éliminerions le plus grand risque d'actions en justice, en valeur monétaire et en nombre, susceptibles de survenir, parce que ce risque touche les sociétés au niveau financier.

Par conséquent, à notre avis, la modification fédérale peut être pratique et peut être avoir des conséquences juridiques et des conséquences pratiques.

La prochaine question qu'il faut se poser, c'est pourquoi? C'est possible, mais pourquoi devrions-nous le faire?

Vous devez considérer trois facteurs avant de décider s'il faut changer les lois. Premièrement, les lois sont-elles encore compatibles avec le cadre pratique dans lequel elles doivent s'appliquer? Deuxièmement, sont-elles encore compatibles avec le contexte social et économique et avec les besoins sociaux et économiques qui avaient été dégagés au départ? Les lois ne peuvent exister en vase clos. Elles visent à régir et à guider la conduite sociale et économique. Troisièmement, répondent-elles aux règles de la rédaction de bonnes lois?

En ce qui concerne le cadre pratique, le comité est nettement handicapé, tout comme le sont tous ceux d'entre nous qui essaient d'évaluer ce cadre. Le handicap découle du manque de preuves empiriques, une critique qui revient toujours. Je n'ai jamais cru que l'absence de preuves empiriques devrait nous empêcher de rédiger de bonnes lois, lorsque les preuves circonstancielles abondent, que la réaction internationale indique clairement un besoin de régler le problème et que la solution au problème consiste à ne pas maintenir le statu quo.

Il devient de plus en plus évident que c'est une question de disponibilité de l'assurance et de coût. Vous avez entendu de nombreux témoignages indiquant qu'il y a un effet sur le coût et sur la nature des services professionnels.

Nous croyons que c'est un domaine dans lequel il convient d'intervenir et de modifier le droit, parce que la méthode de recouvrement semble en train de devenir peu économique pour le plaignant. C'est probablement une affectation inefficace des ressources économiques.

En ce qui concerne les questions sociales et économiques, nous devons nous rappeler que les lois doivent être considérées périodiquement par rapport au contexte auquel elles s'appliquent. Ne pas le faire fausse l'objet et l'intention des lois.

Dans ce cas-ci, il y a eu une modification fondamentale du contexte social et économique dans lequel s'applique la responsabilité solidaire. La nature de l'entreprise professionnelle a évolué. Cette évolution a souvent été imposée aux entreprises par la nationalisation et par la mondialisation de l'économie.

Le marché économique dans lequel les services professionnels sont fournis au Canada a évolué. Le Canada n'est plus un petit pays isolé, il est devenu un participant actif et efficace au niveau international.

We have had an evolution in the nature of the consumer. The availability of class actions has increased consumer awareness and increased general education levels. This has changed the nature of the consumer of services.

To state that the same unchanged law should continue to be applied without considering the fundamentally different circumstances avoids the responsibility of law-making.

We must recognize that if law were perfectly crafted, consistently and perfectly applied, and immune from surrounding change, there would be no need for law reform. We suggest that this is not the case.

In this case, there has been an enormous surrounding change to the legal environment as well. We cannot continue to look at imposing liability in circumstances where the very basis for the imposition of that liability has changed.

I can easily think of four examples. One is contributory negligence. At the time that joint and several liability was initially imposed on professionals, contributory negligence was a complete defence and a bar to action. If the plaintiff contributed to their own damage in any manner, they were not permitted to take action.

Claims against professionals could not lie in tort. They were in contract only. Needless to say, the ability to limit the person's to whom you owe the duty of care and the nature and extent of the duty of care by contract is fundamentally different than the liability imposed by tort.

The extension of tort liability into an economic law has greatly expanded the areas in which liability can be imposed on professionals. All of the surrounding providers of services were gaining the benefit of incorporation. At the time that joint and several liability was imposed on professionals, the corporation was new. Very few corporations existed, and the vast majority of equivalent providers of services also faced joint and several liability due to the practicalities of the manner in which they were forced to operate.

With the recognition of these changes, an island has been left. Professionals have become an island while others around are able to protect themselves.

It is unrealistic to think that law which might have been fair and reasonable at the time of its imposition can survive such profound changes and remain a responsible balancing of risk and responsibility, because that is all it is.

I think that it has not been emphasized enough to the committee to consider what is happening with regard to proportionate liability or joint and several liability among defendants. Remember that the responsibility for the damage has already been allocated. I have heard persons raise the "but for" argument: But for you making the mistake, this would not have

La nature du consommateur a évolué. Les recours collectifs ont sensibilisé et informé les consommateurs, ce qui a changé la nature des consommateurs de services.

Affirmer que les mêmes lois non modifiées devraient continuer de s'appliquer sans tenir compte du fait que la situation est fondamentalement différente équivaut à se dérober à la responsabilité de légiférer.

Nous devons reconnaître que si les lois étaient parfaitement conçues, si elles étaient appliquées de manière uniforme et parfaite et si elles n'étaient pas touchées par les changements qui surviennent dans la société, il n'y aurait aucun besoin de réformer le droit. Nous pensons que la réalité est toute autre.

Dans le cas qui nous intéresse, le cadre juridique a lui aussi subi des transformations énormes. Nous ne pouvons pas continuer d'imposer une responsabilité lorsque les fondements mêmes de l'imposition de cette responsabilité ont changé.

Je peux facilement vous donner quatre exemples. Le premier porte sur la négligence contributive. Lorsque la responsabilité solidaire a été imposée pour la première fois aux professions libérales, la négligence contributive était un moyen de défense absolu et elle empêchait les actions en responsabilité. Si le plaignant avait contribué de quelque façon que ce soit à la perte, il ne pouvait pas intenter d'action.

On ne pouvait réclamer des dommages-intérêts aux professionnels en droit de la responsabilité délictuelle. On le pouvait uniquement par voie contractuelle. Il va sans dire que la capacité de limiter la personne envers qui vous avez un devoir de diligence ainsi que la nature et l'ampleur du devoir de diligence imposé par voie contractuelle sont fondamentalement différentes de la responsabilité imposée par voie délictuelle.

L'extension de la responsabilité délictuelle au droit économique a fortement élargi les domaines où une responsabilité peut être imposée aux professions libérales. Tous les fournisseurs de services connexes ont profité des avantages de l'incorporation. Lorsque la responsabilité solidaire a été imposée aux professions libérales, la corporation était un phénomène nouveau. Il en existait très peu et la vaste majorité des fournisseurs de services équivalents étaient eux aussi assujettis à une responsabilité solidaire à cause des contraintes pratiques auxquelles ils devaient se conformer.

À cause de ces changements, les professions libérales sont isolées, tandis que les autres peuvent se protéger.

Il n'est pas réaliste de croire qu'une loi qui était équitable et raisonnable au moment où elle a été adoptée puisse survivre à des changements aussi profonds et puisse continuer de bien équilibrer le risque et la responsabilité, parce que c'est son but, essentiellement.

Je crois qu'on n'a pas assez souligné au comité l'importance de tenir compte de ce qui arrive dans le cas de la responsabilité proportionnelle ou de la responsabilité solidaire entre les défendeurs. Rappelez-vous que la responsabilité à l'égard du préjudice a déjà été établie. J'ai entendu des gens invoquer l'argument du «mais si»: mais si vous n'aviez pas commis

happened. However, a proper assessment and allocation of damages among defendants takes the "but for" argument into account, and part of what allocates the damages among the defendants is recognition as to whether that conduct would have prevented the damages at all.

So before we go to the issue of whether joint and several liability is applicable, the courts have already been required to allocate the responsibility for the damage, including an allocation of responsibility taking into account whether that party could have prevented the damage. Joint and several liability is purely and simply the reallocation of the risk of the insolvent or irresponsible defendant, not the reallocation of the cause of damage.

This has no basis in fault. It is really a form of lottery, and your chances in the lottery depend upon who your co-defendants are. It merely contributes to judgment-proofing among professionals, excessive caution in the provision of advice and the choice of parties whom you will act for, excessive reliance on insurance, and an unwillingness to take on certain matters. In some cases this might be for the benefit of the public, but over-caution is more often than not an increased expense for all to protect the few.

Good law making has to look at purpose and intent. It also has to consider the reality of application and strive for the greatest and most balanced fairness. You will not have perfect allocation in all circumstances.

In looking at how you would go about making changes, it seems to me that you have to look at the principles of good law. What is good law? It reflects and encourages desired social behaviour, it is a balanced and fair application, and it results in a reasonable result in the majority of applications. In this case, you are looking at an adjustment of the fundamental tort principle that the balance of fairness will be restitution for damages to the claimant, but you should recognize, when looking at this, that this is a new concept. This is not the preservation of a venerable, well-established legal principle. In this particular case, you are looking at this principle in a circumstance where there is a somewhat unplanned result because of expansion of the surrounding liability.

We need to remember that the imposition of joint and several liability, as to liability among defendants, is not targeted at the professionals. Effectively, the professionals were just left hanging because we are, in effect, the only providers of goods or services who have two levels of liability; joint and several liability among the defendants, and the secondary level of liability because we are forced to practise in a general partnership.

In our case, we looked at whether it was fair and reasonable to maintain the status quo as being the first step of consideration. We were concerned that in this particular case there is a glaring discrimination. The federal law has not particularly created it but does participate in it. Professionals are effectively the only persons under the act who, in the end result, have no due diligence or reasonable care defence. Why does this occur?

d'erreur, ce ne serait pas arrivé. Une évaluation et une attribution correctes du préjudice entre les défendeurs tiennent cependant compte de cet argument et une partie des dommages-intérêts est justement accordée lorsqu'il est établi qu'une autre conduite aurait permis d'éviter le préjudice.

Par conséquent, avant de se demander si la responsabilité solidaire s'applique, les tribunaux doivent avoir attribué la responsabilité du préjudice causé, y compris la responsabilité tenant compte du fait qu'une partie aurait pu empêcher le préjudice. La responsabilité solidaire consiste purement et simplement à réaffecter le risque du défendeur insolvable ou irresponsable et non à réaffecter la cause du préjudice.

La faute n'a rien à voir ici. C'est une espèce de loterie, et vos chances dépendent de qui sont vos codéfendeurs. Cela incite simplement les professions libérales à se blinder contre les jugements, c'est une incitation à une prudence excessive dans les conseils donnés et dans le choix des parties qu'on représente, à un recours excessif à l'assurance et au refus de s'occuper de certains dossiers. Dans certains cas, c'est avantageux pour le public mais, plus souvent qu'autrement, la prudence excessive accroît les coûts pour tous et ne protège que quelques personnes.

Pour adopter de bonnes lois, il faut examiner l'objet et l'intention. Il faut aussi considérer la réalité de l'application et rechercher l'équité la plus grande et la plus équilibrée. Il est impossible de parvenir à un équilibre parfait dans tous les cas.

Lorsque vous vous demandez comment procéder pour apporter des changements, il me semble que vous devez tenir compte des principes d'une bonne loi. Qu'est-ce qu'une bonne loi? C'est une loi qui traduit et favorise le comportement social souhaité, c'est une application équitable et équilibrée, et c'est une loi qui donne des résultats raisonnables dans la majorité des applications. Dans ce cas-ci, vous envisagez une modification du principe fondamental de la responsabilité délictuelle, pour que l'équilibre de l'équité permette au plaignant de recouvrer des dommages-intérêts, mais vous devriez reconnaître que c'est une idée nouvelle. Il ne s'agit pas de préserver un principe vénérable, bien établi. Dans ce cas-ci, vous examinez ce principe dans une situation qui aboutit à un résultat un peu inattendu à cause de l'expansion de la responsabilité connexe.

Il faut se rappeler que l'imposition de la responsabilité solidaire, en ce qui concerne la responsabilité entre les défendeurs, ne vise pas les professions libérales. En réalité, les professions libérales se sont retrouvées isolées parce que nous sommes, en réalité, les seuls fournisseurs de biens et de services assujettis à niveaux paliers de responsabilité: la responsabilité solidaire entre les défendeurs et un niveau secondaire de responsabilité parce que nous sommes forcés d'exercer notre profession dans une société en nom collectif.

Dans notre cas, nous nous sommes d'abord demandés s'il était équitable et raisonnable de maintenir le statu quo. Nous craignons une discrimination flagrante. Les lois fédérales n'ont pas particulièrement créé cette situation, mais elles y contribuent. En vertu de la loi, les membres des professions libérales sont en réalité les seules personnes qui, au bout du compte, ne peuvent invoquer la défense de la diligence

Directors and officers have a due diligence and reasonable care defence. The due diligence and reasonable care defence is to pass the liability on to the professionals; that is, they get to rely on the reports of professionals.

The professional who actually undertakes the provision of the services probably does have a due diligence and reasonable care defence. As has been pointed out on many occasions, and as this committee is well aware, the law has not been unreasonable in the imposition of law on professionals. No one who has stood before you has said that the courts are fundamentally distorting the principles on which liability should be imposed. We may have personal concerns as to whether the law has gone too far in one area or another, but on balance there is probably not an unfair statement as to when liability should be imposed on a professional. However, the difference is that with professionals there are a number of parties who have no due diligence or reasonable care defence, and those are the partners of the person who has made the mistake.

Notwithstanding that those partners might have put in place reasonable, responsible practice standards and generally effective monitoring, and have acted with care and diligence in ensuring that their firm was providing the best possible professional service they could within the practicalities of the circumstances, if a partner makes a mistake, they have no due diligence or reasonable care defence. It becomes strict liability as far as those partners are concerned.

It is all well and good to say that insurance is the protection for that, but we pay for insurance; insurance is not a gift, and insurance is paid for by the innocent parties who did not make the mistake. The vast majority of professionals make no significant mistakes and no mistakes that lead to damage claims through their career.

Another problem that the professional faces is that the professional seldom gets to select the other participants; that is, their co-defendants. It is impractical to select your retainers based on the net worth of the other participants. We usually look for honesty and competence, not net worth. As a consequence of that, if we do become forced into having to consider, as a defence, that we are sure that we have solvent co-defendants, then it will become more and more difficult for audit and professional retainers to be obtained by young companies, the new firms getting going or the young professionals getting started. Everyone will flock to the large, established and wealthy. I am not sure that that is a societal result that we intended.

We also need to remember that we are applying law in an international arena now, and the others are looking at the change with favour. Changes are being made in many jurisdictions with different responses. There is a variety of answers, but they are being made.

raisonnable ou de la prudence raisonnable. Pourquoi en est-il ainsi? Les administrateurs et les dirigeants peuvent invoquer ces moyens de défense, qui consistent à déléguer la responsabilité aux professions libérales; autrement dit, les administrateurs et les dirigeants peuvent se fier aux rapports des professions libérales.

Les membres des professions libérales qui fournissent les services ne peuvent probablement pas invoquer la défense de la diligence raisonnable ou de la prudence raisonnable. Comme on l'a fait remarquer à maintes occasions, et comme le comité le sait très bien, l'application de la loi aux professions libérales n'est pas déraisonnable. Personne n'est venu déclarer devant vous que les tribunaux faussent de manière fondamentale les principes devant régir l'imposition de la responsabilité. Nous craignons peut-être personnellement que la loi ne soit allée trop loin dans un domaine ou dans un autre, mais dans l'ensemble, nous ne nous prétendons pas qu'il est inéquitable d'imposer la responsabilité aux professions libérales. La différence, toutefois, c'est que parmi les membres des professions libérales, certains ne peuvent invoquer la défense de la diligence raisonnable ou de la prudence raisonnable, à savoir les associés de la personne fautive.

Même si ces associés ont mis en place des normes raisonnables et responsables relatives aux méthodes et des mécanismes de surveillance généralement efficaces, et même s'ils ont agi avec diligence et prudence pour s'assurer que le cabinet fournit les meilleurs services professionnels possibles dans les circonstances, si un associé commet une erreur, ils ne peuvent invoquer la défense de la diligence raisonnable ou de la prudence raisonnable. Les associés doivent assumer la responsabilité.

Certains soutiennent que l'assurance permet de se protéger, mais nous la payons cette assurance; ce n'est pas un cadeau, et l'assurance est payée par les parties innocentes qui n'ont pas commis l'erreur. Tout au long de leur carrière, la vaste majorité des membres des professions libérales ne commettent pas d'erreurs importantes, d'erreurs qui donnent lieu à des actions en dommages-intérêts.

Un autre problème auquel sont confrontées les professions libérales est le fait qu'on choisit rarement les autres participants, autrement dit les codéfendeurs. Il n'est pas pratique de choisir les autres participants en fonction de leur actif net. Nous tenons compte plutôt de l'honnêteté et de la compétence, pas de l'actif net. Par conséquent, si nous sommes forcés, pour nous protéger, de nous assurer que nos codéfendeurs sont solvables, il deviendra de plus en plus difficile pour les jeunes entreprises d'obtenir des services professionnels et des services de vérification, pour les nouvelles entreprises de se lancer en affaires et pour les jeunes professionnels de se trouver du travail. Tout le monde ira vers les grands cabinets bien établis et bien nantis. Je ne suis pas convaincue que ce soit un résultat social souhaité.

Nous devons aussi nous rappeler que nous appliquons une loi qui a des conséquences internationales et que les autres sont en faveur du changement. Divers changements sont apportés dans de nombreux pays. Les solutions varient, mais des changements sont apportés.

We should now look at how to do it. We have so far looked at whether you can do it, and it seems as though you can. We have looked at why it should be done and I think there are some compelling arguments as to why you should at least consider changing the law. The next question is how to do it.

You at least have an easier question than the provinces because you are reasonably contained. In fact, given the consistency of the statutes and the relevant sections, it will probably take a single drafted section that can be applied without a great deal of concern in each of the statutes you deal with — a much simpler job than in the provinces.

It would probably be desirable if there were coordination with provincial efforts and wording, but in my view it is not necessary. Therefore, you can probably make the amendments that you need relatively simply, and that is a good start. The question is what is to be done. That gets a lot harder. This is a very thorny patch indeed.

When I looked at the options paper, I thought I had a clear understanding of at least the problem, but when I started looking at the solutions, I realized how thorny it was. I am going to add to Mr. Gervais' comments on this. Having seen the evolution of the options paper, I think the end result is a truly excellent production. Its scope, balance and potential choices were comprehensive, well-thought-out and well-expressed, and this from someone with a lot of background on the topic. Your staff did a fabulous job.

As a matter of fact, I think they did it too well. Here was my problem: I would start reading through an option and say, "Yes, that is it. That is the effective and responsible answer to this problem — except for." With every one I read, I had to do the same thing, because you did your job well. The problem that we have is that attached to each of those options are compelling reasons why it might be an acceptable answer, and some very stringent limitations.

So I stepped back and decided that we have four basic options. First, we can maintain the status quo. Second, we could just eliminate liability. Third, we could kick it over to the provinces and let them take the problem on. Fourth, we could consider rebalancing risk and responsibility.

At the federal level, there is only one way you can do it. You do not have other choices. You have to look at proportionate liability because it is all you have within your jurisdiction, and you have two choices there: full or modified.

Should we maintain the status quo? I would suggest that the status quo has probably degenerated from a meaningful recognition of a social, economic and legal environment to an expensive, arbitrary insurance scheme that fails to recognize the changes that surround the law.

Examinons maintenant la façon de procéder. Jusqu'ici, nous nous sommes demandés si c'était possible, et il me semble que la réponse est oui. Nous nous sommes demandés pourquoi nous devrions agir et je pense qu'il y a des arguments convaincants que vous songiez tout au moins à modifier la loi. La prochaine question qui se pose, c'est comment faire.

La question qui vous est posée est relativement plus facile que pour les provinces, parce que vos compétences sont relativement limitées. De fait, compte tenu de la cohérence des lois et des dispositions pertinentes, il suffira probablement d'une seule disposition applicable, sans trop se poser de questions, à chacune des lois qui vous intéressent — ce qui représente une tâche beaucoup plus simple que celle des provinces.

Il serait probablement souhaitable que les efforts et le libellé soient coordonnés avec les provinces mais, à mon avis, ce n'est pas essentiel. Vous pouvez donc probablement adopter les modifications nécessaires relativement simplement, et c'est un bon départ. La question qui se pose, c'est que faut-il faire? C'est beaucoup plus difficile. C'est une question très épineuse.

Après avoir lu le document sur les options, j'ai cru comprendre très clairement le problème mais quand j'ai commencé à examiner les solutions, je me suis aperçue à quel point le problème est épineux. Je vais ajouter quelques observations aux propos de M. Gervais. Ayant vu l'évolution du document sur les options, je pense que le résultat final est excellent. La portée, l'équilibre et les choix proposés sont complets, réfléchis, bien exprimés et ils proviennent de gens qui connaissent très bien le sujet. Votre personnel a fait un travail fantastique.

D'ailleurs, je pense qu'ils ont trop bien travaillé. C'était cela mon problème. Chaque fois que je lisais une option, je me disais: «Oui, c'est cela. C'est la solution efficace et responsable à ce problème, sauf que...». Pour chaque option, c'était la même chose, parce que vous avez bien travaillé. Le problème, c'est que chacune de ces options présente des arguments convaincants pour prouver qu'elle pourrait être une solution acceptable, mais elles comportent toutes de très grandes limites.

Alors, j'ai réfléchi et j'ai conclu que nous avons essentiellement quatre choix. Premièrement, nous pouvons maintenir le statu quo. Deuxièmement, nous pouvons éliminer simplement la responsabilité. Troisièmement, nous pourrions renvoyer la balle aux provinces et les laisser trouver une solution. Quatrièmement, nous pourrions essayer de rééquilibrer le risque et la responsabilité.

Au niveau fédéral, il n'y a qu'une solution. Vous n'avez pas le choix. Vous devez envisager la responsabilité proportionnelle parce que c'est tout ce qui relève de vos compétences. Vous avez alors une alternative: la responsabilité proportionnelle complète ou modifiée.

Devrions-nous maintenir le statu quo? Je crois que le statu quo a probablement dégénéré. D'une façon utile de reconnaître une conjoncture sociale, économique et juridique, il est devenu un régime d'assurance coûteux et arbitraire qui ne tient pas compte des changements qui entourent le droit.

Should we eliminate liability? That is probably not a responsible reaction. It probably harms the least able, and I think that there are still some vestiges of reason for continuing to create some sharing of liability among those who might potentially be more able to at least assess it, if not bear it.

Kicking it over to the provinces is probably irresponsible.

We end up with having to consider something in the middle ground as being the most reasoned and responsible approach.

If you are going look at rebalancing, you have to remember one fundamental, underlying precept of modern law. Society has, recently but very definitively, decided that we will provide some safety net in law by providing a protection of restitution for damages caused, and particularly for those least able to bear the damage. We then must look at the allocation of responsibility underlying that fundamental precept of "fair and reasonable." The initial balancing must be the balancing of responsibility for cause, and that is the one that exists without joint and several liability. It exists because the law is responsible when you are looking at a claim in tort liability for allocating among the persons who caused it and for considering in that allocation the "but for" argument.

Therefore, if you are looking at proportionate liability, you must not forget that this is not eliminating the fair, reasoned and reasonable allocation of responsibility for cause in the first place. Proportionate liability continues to recognize duty and responsibility for the provision of professional service. Joint and several liability probably eliminates much of the incentive to take some of the other measures. Proportionate liability removes many of the reasons why professionals would judgment-proof themselves.

As an anecdote, I sat around the board table of a rapidly breaking up professional firm that was facing considerable liabilities which, I am sure it will relieve you to know, in the end result we did pay. However, at time did not know that we could. With 30 responsible professionals in the room, I found out I was one of two who were not judgment proof.

Continuing to impose joint and several liability merely forces professionals to consider other protections that are probably socially unacceptable. Proportionate liability does not eliminate the promotion of responsibility for your own actions. You will continue to be responsible for your share of the damages that you have caused.

In my view, proportionate liability, as opposed to joint and several liability, removes this nonsense. I will exaggerate a bit to make a point. You must understand that with imposing joint and several liability you are putting in place the absolute nonsense that I as a professional should be responsible for assessing the net worth, financial capability and willingness to pay of someone

Devrions-nous éliminer la responsabilité? Ce n'est probablement pas une solution responsable. Cela pénalise probablement le plus faible et je pense qu'il y a encore quelques raisons de continuer à faire partager la responsabilité entre ceux qui sont probablement plus en mesure d'évaluer la responsabilité, si ce n'est de l'assumer.

Renvoyer la balle aux provinces est probablement irresponsable.

Nous nous retrouvons donc tenus d'envisager une mesure intermédiaire, qui est la plus raisonnée et la plus responsable.

Si vous songez à rééquilibrer la responsabilité, vous devez vous rappeler d'un principe fondamental du droit moderne. La société a décidé, récemment mais de manière très définitive, que nous aurons une espèce de filet de sécurité en droit. On prévoit donc la protection du recouvrement relatif au préjudice causé, en particulier pour ceux qui sont le moins en mesure d'assumer les conséquences du préjudice. Nous devons ensuite réfléchir à l'attribution de la responsabilité qui sous-tend le principe fondamental des lois équitables et raisonnables. L'équilibre initial doit s'établir entre la responsabilité motivée, autrement dit celle qui existe sans la responsabilité solidaire. Elle existe parce que la loi est responsable quand on analyse une action en responsabilité délictuelle afin d'attribuer la responsabilité de chacun de ceux qui ont causé le préjudice et de tenir compte dans cette attribution de l'argument du «mais si»

Par conséquent, quand vous examinez la responsabilité proportionnelle, vous ne devez pas oublier qu'elle n'élimine pas l'attribution équitable, raisonnée et raisonnable de la responsabilité motivée. La responsabilité proportionnelle continue de tenir compte de l'obligation et de la responsabilité de fournir des services professionnels. La responsabilité solidaire élimine probablement en grande partie ce qui pourrait inciter à prendre certaines des autres mesures. La responsabilité proportionnelle élimine un grand nombre des raisons qui pousseraient les professions libérales à se blinder contre des jugements.

En guise d'anecdote, je vous dirai que j'ai assisté un jour à une réunion d'un cabinet en train d'écarter et dont le passif était considérable. Vous serez soulagés d'apprendre qu'au bout du compte, nous avons tout remboursé. Mais à ce moment-là, nous ne pensions pas pouvoir le faire. Il y avait 30 professionnels responsables dans la salle et je me suis aperçue que nous étions seulement deux à ne pas nous être blindés contre des jugements.

Continuer d'imposer la responsabilité solidaire force les membres des professions libérales à chercher d'autres moyens de se protéger, des moyens qui sont probablement inacceptables aux yeux de la société. La responsabilité proportionnelle n'élimine pas la responsabilité de ses propres actes. On continue d'être responsable de la part du préjudice qu'on a causée.

À mon avis, la responsabilité proportionnelle élimine ce non-sens, ce que ne fait pas la responsabilité solidaire. Je vais exagérer un peu pour vous convaincre. Vous devez comprendre qu'en imposant la responsabilité solidaire vous mettez en place le non-sens absolu qui fait qu'en tant que professionnelle je devrais me charger de l'évaluation de l'actif net, de la capacité

I was not retained to evaluate or control. By imposing joint and several liability you ask me to assess my co-defendants to determine whether they can and will make payment of their proportionate share of the restitution. I would suggest, as a professional, that I was not retained to do that.

However, if we are looking at proportionate liability, what form should we look at? It is easy to say, given the comment I just made, full proportionate liability, but we cannot forget that fundamental precept of modern law. We moved many decades ago from *caveat emptor* to recognizing that we must have some network to protect those less able to protect themselves. It is a cost we all recognize in society and one that we have all been willing to bear.

In this case, when I look at a modified form that will take that into account, I cannot tell you that any model is perfect. Ms Smith did a fabulous job in giving us a number of models, but I could not choose one. We looked at a thresholds. What is a threshold? A threshold means that you will only get whacked for the little stuff and not the big stuff. We looked at capping. Capping is nothing more than another form of insurance. "Sophisticated" is the word that was used. There is no simple choice.

Therefore, we are probably best to go for something that resembles consistency in law. A number of different statutory provisions are considering the same issue; namely, who is it that requires protection? Securities law and consumer protection law does that. There are a number of areas which are reasonably compatible in concept and scope because they deal with investment and financial matters, and trying to find the appropriate means of protecting those who cannot. Given that we cannot use some of the consumer protection issues — which is the right to put something back if you do not like it — we are probably forced into the other model.

The model which is emerging as the most consistent is some form of assessment of sophistication through a means test. The only ones I could think of that were other than means tests were amount of loss, percentage of loss or educational levels and those have more of a degree of arbitrariness than any other would. So means probably makes as much sense as any, although I will not tell you it is perfect, because it is not. There will be the little old lady with the large estate who loses a substantial percentage and was not able to assess the situation. However, no law is perfect and no law will be applied perfectly. Nevertheless, it is the one that is most consistently emerging as the most effective test. It is being used in securities law and many other jurisdictions. Please do not ask lawyers to tell you what numbers might work. As a commercial lawyer, I have a fundamental view that numbers are not my job.

financière et de la volonté de payer de quelqu'un qu'on ne m'a pas demandé d'évaluer et de contrôler. En imposant la responsabilité solidaire, vous me demandez d'évaluer mes codéfendeurs pour déterminer s'ils peuvent payer leur part proportionnelle des dommages-intérêts et s'ils le feront. Je crois que, à titre de professionnelle, on ne m'a pas demandé de faire cela.

Mais quelle forme de responsabilité proportionnelle devrions-nous privilégier? La réponse est facile, compte tenu de l'observation que je viens de faire: la responsabilité proportionnelle complète, mais nous ne devons pas oublier le principe fondamental du droit moderne. Nous avons abandonné il y a de nombreuses décennies le *caveat emptor* pour reconnaître qu'il faut un filet de sécurité pour protéger ceux qui sont le moins en mesure de se protéger eux-mêmes. C'est un coût que nous reconnaissons tous dans la société et que nous avons tous accepté d'assumer.

Dans ce cas-ci, quand j'examine une forme modifiée qui tient compte de ce facteur, je ne peux pas affirmer que le modèle est parfait. Mme Smith a fait un travail fantastique et nous a proposé quelques modèles, mais je ne suis pas arrivée à en choisir un. Nous avons pensé à des seuils. Mais qu'est-ce qu'un seuil? Cela veut dire qu'on vous tombera dessus pour les péccadilles mais pas pour les choses importantes. Nous avons pensé au plafonnement, ce qui n'est rien d'autre qu'une autre forme d'assurance. On a employé le mot «averti». Il n'y a pas de choix simple.

Il vaut donc probablement mieux choisir quelque chose qui paraît conséquent en droit. Diverses dispositions réglementaires portent sur la même question, à savoir, qui a besoin de protection? Les lois sur les valeurs mobilières et les lois sur la protection du consommateur le font. Il existe un certain nombre de domaines dont la définition et la portée sont raisonnablement compatibles parce qu'ils portent sur l'investissement et les questions financières et qu'ils essaient de trouver les bons moyens de protéger ceux qui ne peuvent se protéger. Étant donné que nous ne pouvons pas appliquer certaines mesures de protection du consommateur — soit le droit de rendre une marchandise qui ne nous plaît pas — nous sommes probablement forcés de choisir l'autre modèle.

Le modèle qui semble le plus cohérent est une forme quelconque d'évaluation de la mesure dans laquelle le client est averti, grâce à un critère des ressources financières. Les seuls critères autres que ceux des ressources financières qui me sont venus en tête sont le montant de la perte, le pourcentage de la perte ou le niveau d'instruction et ils sont plus arbitraires que tous les autres. Alors les ressources financières sont probablement aussi acceptables que n'importe quoi d'autre, mais je ne prétends pas que ce soit parfait, peu s'en faut. Il y aura toujours cette petite dame qui avait reçu un héritage important et qui en a perdu un pourcentage important parce qu'elle n'a pas pu évaluer la situation. Mais aucune loi n'est parfaite et aucune loi n'est appliquée à la perfection. C'est cependant cette solution qui ressort le plus souvent comme la plus efficace. Elle est employée dans les lois sur les valeurs mobilières et dans de nombreux autres pays. S'il vous plaît, ne demandez pas aux avocats de

We must remember that law is never intended to protect fully. The cost to society would be exorbitant if we fully protected. Law was never meant to insure people against making a bad choice. Law, in this case, is intended to promote the means to make the choice and to provide some basic level of protection for those who are the least able. That is the reasoning that the bar association went through — or certainly the committee that had the opportunity to listen to me on the subject — and why we reached the conclusion that maintaining the status quo is not a reasonable approach and that some form of modified proportionate liability would most effectively represent the desire and need of law and probably provide the most reasonable and effective application of law in the current legal and societal environment.

The Chairman: I wish to thank our witnesses from the Canadian Bar Association for the effort that you put into your presentation. I also wish to thank Ms Manzer and other members of Mr. Hoyles' staff for the help you provided Margaret Smith of the committee. Between Ms Smith, yourselves and the CICA staff, we also feel that we got a paper that is a good summary of the issue. The paper was explicitly designed not to favour any option. That was to be the purpose of these hearings. We appreciate your support.

Having heard Ms Manzer for the second time, I understand why some of my friends have her as their counsel. She certainly presents a compelling argument.

You commented on the fact that changes are taking place elsewhere in the world. Clearly, changes are taking place in the United States. There is some view that changes are unlikely to take place in the U.K. Does the fact that nothing changes in the U.K. matter? If the U.K. maintains the status quo, is it practical for Canada to proceed to make the changes that you have discussed?

Ms Manzer: First, I believe you will find that there is the start of at least an underground if not an overground movement to reconsider the position in the United Kingdom. Presently, the United Kingdom is facing a net export of professional service providers to Jersey and other jurisdictions that have limited liability protection. That has brought the issue to the forefront in the U.K. and there is reassessment of the issue there.

Second, it is both practical and potentially beneficial if we step forward, follow our largest trading partner and identify a system that provides a better and a fairer balancing of liabilities.

The only effect that a jurisdiction can have — that is, if they chose to make change — is that they will become more consistent with the larger jurisdictions and will make the

vous dire quels chiffres fonctionneront le mieux. Je suis avocate spécialisée en droit commercial, mais je suis convaincue que les chiffres ne sont pas de mon ressort.

Nous devons nous rappeler que la loi ne vise jamais à protéger tout le monde complètement. Le coût pour la société serait exorbitant si nous étions protégés complètement. La loi n'a jamais visé à protéger les gens qui font de mauvais choix. Dans ce cas-ci, la loi vise à promouvoir des moyens permettant de faire des choix et à fournir une protection de base à ceux qui sont le moins capables d'en faire. C'est le raisonnement qu'a fait l'Association du Barreau — ou tout au moins le comité qui a eu l'occasion de m'entendre sur la question — et c'est pour cette raison que nous avons tiré la conclusion que maintenir le statu quo n'est pas une solution raisonnable et qu'une forme quelconque de responsabilité proportionnelle modifiée représenterait le plus efficacement le désir et la nécessité d'avoir une loi et permettrait probablement l'application la plus raisonnable et la plus efficace de la loi dans le contexte juridique et social actuel.

Le président: Je remercie nos témoins de l'Association du Barreau canadien pour l'effort que représente leur exposé. Je remercie également Mme Manzer et les autres membres du personnel de M. Hoyles de l'aide qu'ils ont fournie à Margaret Smith, de notre comité. Grâce à la collaboration de Mme Smith, de vous-mêmes et du personnel de l'ICCA, nous pensons nous aussi que notre document résume bien la question. Il ne visait pas explicitement à favoriser une option en particulier. Le choix devait se faire à l'issue de nos audiences. Nous vous remercions de votre appui.

Après avoir entendu Mme Manzer pour la deuxième fois, je comprends pourquoi certains de mes amis l'ont choisie comme avocate. Elle présente certainement des arguments convaincants.

Vous avez indiqué que des changements surviennent ailleurs dans le monde. Il y en a certainement aux États-Unis. Certains soutiennent que des changements sont improbables au Royaume-Uni. Le fait que rien ne change au Royaume-Uni a-t-il une importance? Si le Royaume-Uni maintient le statu quo, est-il pratique que le Canada apporte les changements que vous avez décrits?

Mme Manzer: D'abord, vous conviendrez, je crois, qu'il y a au moins un embryon de mouvement souterrain — mais peut-être pas si souterrain que cela — en vue d'un réexamen de la situation au Royaume-Uni. Pour le moment, le Royaume-Uni est un exportateur net de fournisseurs de services professionnels à Jersey et dans d'autres pays où il y a une protection limitée. C'est ce qui a amené cette question à l'avant-scène au Royaume-Uni et on la révalue là-bas.

Deuxièmement, il est à la fois pratique et éventuellement avantageux d'aller de l'avant, de suivre notre plus grand partenaire commercial et de trouver un système qui permet un meilleur équilibre des responsabilités, un équilibre plus équitable.

Le seul effet que peut avoir un pays — s'il choisit d'apporter des changements — est que ses lois deviennent plus en harmonie avec celles des grands pays, ce qui contribue aux objectifs

environment more effective for their own economic purposes. Those jurisdictions that fail to make change may well face what the United Kingdom is facing now; namely, a decision of many professional firms to attempt, to the extent possible, to locate outside of those jurisdictions. I believe you will see a net export of the provision of professional services outside of the jurisdictions into those with the elimination of joint and several liability.

If you are doing a global audit, it is relatively easy to station in one position. Conflicts of law provisions are such that if someone attempts to bring the action in a jurisdiction where there continues to be joint and several liability, there may be difficulty bringing the action forward because the ability to enforce law against a party performing the service elsewhere requires an equivalency of right and remedy.

The Chairman: The issue of limited liability partnerships is obviously a provincial jurisdiction and deals with the problem among partners, not among defendants. You did not comment on the limited liability partnership issue because this is obviously an issue of provincial jurisdiction.

Am I correct that in the testimony you gave at our first round of hearings last fall the bar was in favour of provinces moving to limited liability partnerships? Is it also correct that it is not covered here because it is a provincial jurisdiction issue?

Ms Manzer: You are correct. It is not covered here because it is a provincial jurisdiction issue. At the time of the hearings, the bar did not take a position on whether limited liability partnerships should be pursued. They did indicate that it was a potential solution to the problem at the provincial level.

Since those hearings, committees have been formed in Ontario and British Columbia which are looking at the issue at the provincial level and are starting to have discussions with provincial authorities advocating the formation of limited liability partnerships.

The Chairman: Are you currently at the embryonic stage?

Ms Manzer: We definitely are.

Senator Kelleher: At the outset, I should like to return the compliment Ms Manzer paid to our staff and say that she has made an excellent presentation.

It is fair to say that there is sympathy for the idea of implementing some form of proportional liability with some form of an exemption for people who may be less sophisticated, have less financial means, et cetera. What type of person do you personally see falling into the exemption category?

Ms Manzer: I have written a great deal on partnership law over the years. I tend to represent limited partnerships and limited partners in very difficult situations where they have suffered loss, so I have at least some feel for their view of the world and what they generally can or cannot bear in terms of loss.

économiques. Les pays qui n'apportent aucun changement pourraient bien se retrouver dans la situation à laquelle le Royaume-Uni est confronté actuellement, à savoir, l'exode de nombreux cabinets qui vont d'aller s'installer ailleurs. Je crois que vous constaterez une exportation nette de fournisseurs de services professionnels de ces pays vers ceux qui ont éliminé la responsabilité solidaire.

Quand on fait une vérification mondiale, il est relativement facile de s'établir à un endroit plutôt qu'à un autre. Les conflits entre les dispositions législatives sont tels qu'il sera probablement difficile d'intenter une action dans le pays où la responsabilité solidaire existe encore, parce que la capacité d'appliquer la loi contre une partie qui fournit le service ailleurs suppose des droits et des recours équivalents.

Le président: La question des sociétés de personnes à responsabilité limitée relève évidemment des provinces et porte sur les problèmes entre les associés, pas entre les défendeurs. Vous n'avez pas parlé de ce problème parce qu'il s'agit évidemment d'une question qui relève des compétences provinciales.

Ai-je raison de penser qu'au cours de votre témoignage durant notre première série d'audiences l'automne dernier, le Barreau était en faveur de sociétés de personnes à responsabilité limitée? Est-il exact également que vous n'en parlez pas aujourd'hui parce que c'est une question qui relève des provinces?

Mme Manzer: Vous avez raison. Nous n'en parlons pas parce que cette question relève des provinces. Lors des audiences, le Barreau n'a pas pris position au sujet des sociétés de personnes à responsabilité limitée. Nous avons indiqué que ce pourrait être une solution au problème au niveau provincial.

Depuis ces audiences, des comités ont été formés en Ontario et en Colombie-Britannique. Ils examinent la question au niveau provincial et ont entamé des discussions avec les autorités provinciales pour que puissent se constituer des sociétés de personnes à responsabilité limitée.

Le président: Vous êtes actuellement à l'étape embryonnaire?

Mme Manzer: Tout à fait.

Le sénateur Kelleher: D'entrée de jeu, j'aimerais retourner le compliment que Mme Manzer a fait à notre personnel et déclarer qu'elle a présenté un excellent exposé.

Il est juste d'affirmer que nous voyons d'un bon oeil la mise en place d'une forme quelconque de responsabilité proportionnelle prévoyant une exception pour les personnes moins averties, dont les ressources financières sont plus limitées, et cetera. Quel type de personnes, selon vous, feraient partie de cette catégorie?

Mme Manzer: J'ai beaucoup écrit sur le droit des sociétés de personnes ces dernières années. J'ai tendance à représenter des sociétés de personnes et des associés dans des situations très difficiles où ils ont subi des pertes, alors j'ai une idée de leur vision du monde et des pertes qu'ils peuvent et ne peuvent pas assumer.

I believe a means test is the appropriate test. I do not believe there is any other test that will be as consistently fair, although it is not completely fair.

In terms of the level of means, I would support the fundamental requirement of removing an RRSP and a house, which is what someone will need to ensure that there will be food on the table in the future.

If I were doing a means test, I would subtract from the means test the RRSPs and the home, and pension should go without saying. I do not find the level of \$100,000 disturbing. I do not know whether it should be \$100,000, \$150,000 or \$200,000, but I believe that to go less than \$100,000 is probably risky.

I also advocate an either/or test, as the U.S. has done. In the U.S. it is a net worth or an income level. I personally believe that that should be used as well. Whether we like it or not, in this country a higher income tends to lead to at least the ability to access professional assistance and/or tends to arise from greater sophistication in financial affairs.

Therefore, I suggest a twofold test, being an and/or test, net worth or income. I do not know what the suitable income level is because I do not know what the average is in Canada. However, the \$100,000 range does not cause me discomfort.

Senator Hervieux-Payette: Let us change the name of the company from Bre-X to Bre-Z and apply your mechanism to the lawyers, auditors, geologists, engineers and brokers. If a pension fund administrator, a lawyer and a little old lady have invested from \$1,000 to \$1 million and they wish to go before the court, how do you apply your modified proportional formula?

Ms Manzer: In my view, there would be a range of defendants. The court must allocate among the plaintiffs and the defendants. It must say who caused what proportion of this damage. Was the investor negligent in that the information was available but ignored? I have often sat in a room with investors who are raising extreme complaints about an investment only to discover that they have never read the offering memorandum or prospectus.

A percentage will be allocated among the plaintiffs and among defendants. I now have my percentages.

As to the plaintiffs, unless and until one of those defendants cannot satisfy it, proportionate liability and means is irrelevant. A judgment has been delivered and they will try to get their 10 per cent from one person and 25 per cent from another. If all parties can satisfy the judgment, there is no issue.

In this example we will assume that the engineer cannot satisfy the judgment. Proportionate liability then comes into play only because I have to reallocate this \$1 million, for example.

Je crois qu'un critère des ressources financières conviendrait. Je ne crois pas qu'un autre critère soit aussi uniformément équitable, encore qu'il ne soit pas tout à fait équitable.

En ce qui concerne l'ampleur des ressources, j'appuierais l'obligation fondamentale de ne pas inclure un REER et une maison, parce que c'est ce dont a besoin une personne pour s'assurer qu'elle aura du pain sur la table à l'avenir.

Si je définissais un critère des ressources financières, je soustrairais le REER et la maison, et la pension il va sans dire. Je ne suis pas troublée par le niveau de 100 000 \$. Je ne sais pas s'il devrait être de 100 000 \$, 150 000 \$ ou 200 000 \$, mais je crois que descendre au-dessous de 100 000 \$ serait probablement risqué.

Je préconise également un critère dichotomique, comme on l'a fait aux États-Unis. Aux États-Unis, on applique le critère de l'actif net ou un niveau de revenu, soit l'un soit l'autre. Je crois personnellement que nous devrions suivre cet exemple. Que cela nous plaise ou non, un revenu plus élevé a tendance, dans notre pays, à donner au moins la capacité de trouver de l'aide professionnelle ou à découler du fait qu'on est plus averti dans le domaine financier.

Je propose donc un critère dichotomique fondé sur l'actif net ou le revenu. Je ne sais pas quel niveau de revenu conviendrait parce que je ne sais pas quel est le revenu moyen au Canada. Mais quelque chose autour de 100 000 \$ ne me gêne pas.

Le sénateur Hervieux-Payette: Changeons le nom de la société et parlons de Bre-Z plutôt que de Bre-X. Appliquons votre mécanisme aux avocats, aux vérificateurs, aux géologues, aux ingénieurs et aux courtiers. Si un administrateur de régime de retraite, un avocat et cette petite dame ont investi de 1 000 \$ à 1 million de dollars et souhaitent tenter des poursuites judiciaires, comment appliquez-vous votre formule proportionnelle modifiée?

Mme Manzer: À mon avis, il y aurait divers types de défendeurs. Le tribunal doit faire un partage entre les plaignants et les défendeurs. Il doit définir qui a causé quelle proportion du préjudice. L'investisseur a-t-il été négligent du fait que l'information existait mais qu'il n'en a pas tenu compte? J'ai souvent vu des investisseurs jeter les hauts cris, mais je découvrerais par la suite qu'ils n'avaient jamais lu la notice d'offre ou le prospectus.

Un pourcentage sera attribué entre les plaignants et entre les défendeurs. On aurait alors des pourcentages.

En ce qui concerne les plaignants, si tous les défendeurs peuvent leur satisfaire aux conditions du jugement, la responsabilité proportionnelle et les ressources financières ne sont pas pertinentes. Un jugement a été rendu et les plaignants essaieront de recouvrer 10 p. 100 d'une personne et 25 p. 100 d'une autre. Si toutes les parties peuvent satisfaire aux conditions du jugement, le problème ne se pose pas.

Dans cet exemple, nous supposons que l'ingénieur ne peut satisfaire aux conditions du jugement. La responsabilité proportionnelle entre donc en jeu, parce qu'il faut réaffecter 1 million de dollars, par exemple.

I then go back and look at my plaintiff group. Those plaintiffs who do not meet the need for protection test simply do not get to look at that lost amount. That lost amount is gone for those people because it has been decided that all of these people are innocent of the responsibility of this person.

We return to the plaintiffs and say that because certain of them should have been able to understand this and bear this, we are not going to help those plaintiffs as a result of the fact that this person could not ante up the cheque. However, there is a group of plaintiffs who we have decided need more protection than the others, so we will reallocate among that group of people as a result of the fact that the cheque was not written by the geologist. If the geologist's share was \$100,000 and the unsophisticated people had lost only \$10,000 of it, that is 10 per cent. We take 10 per cent of what the geologist should have anted up and divide it proportionately among the unsophisticated people. That is how it works.

Therefore we have a group of plaintiffs who will recover against those they can recover against in the right percentage; we will just not give them the extra advantage of dipping against the unsophisticated group if someone cannot ante up. The interest of the unsophisticated group in what the geologist did not pay will be kicked in in the proportion of the loss on this side.

This formula is not difficult to apply. There is not a great deal of complexity to its application. It is formulas once the initial damages are set by the court, which they must be.

Senator Hervieux-Payette: The judge will set the percentage?

Ms Manzer: The judge must allocate the percentage of responsibility for damage. There is no choice to that. That was a misunderstanding in some earlier presentations in that people said this would add to complexity. It does not. There must be an allocation.

Senator Oliver: You have talked about some of the legislative things that can perhaps be done. At the same time that we legislators have been looking at this particular problem, so also have our courts. I should like to hear from you the effects of some of the court decisions such as *Hercules* on the liability of auditors, what has gone on after *Hercules*, where you see the courts going, and how you were influenced, if at all, by what the Supreme Court is doing in cases like *Hercules* in the conclusions you reach today.

Ms Manzer: If you were a provincial authority, that would be a very difficult question. However, given the scope and limitations of what we are reviewing today, the answer is quite simple. The court is focusing on the imposition of liability in the first place. That is the first thing we illustrated, that the courts must decide, first, whether you caused a damage. Second, they must decide, if a damage was caused, whether you were part of the cause and, if so, to what percentage. The third thing they must decide is whether the person claiming to be able to recover is a person to whom you owed a duty.

Je reviens alors au groupe de plaignants. Ceux qui n'ont pas besoin de protection n'ont tout simplement pas droit à ce montant perdu. Ce montant perdu n'existe plus pour eux parce qu'il a été décidé que toutes ces personnes n'assument pas la responsabilité du fautif.

Nous revenons au groupe de plaignants et nous déclarons que, parce que certains d'entre eux auraient dû comprendre et assumer cette responsabilité, nous ne pouvons pas les aider parce que le défendeur ne peut pas payer. Mais nous avons décidé qu'un groupe de plaignants a plus besoin d'être protégé que les autres, alors nous effectuons une réaffectation entre ce groupe, par suite du fait que le géologue ne peut pas payer. Si sa part est de 100 000 \$ et que les investisseurs non avertis n'ont perdu que 10 000 \$, cela représente 10 p. 100. Nous prenons 10 p. 100 du montant que le géologue aurait dû payer et nous l'attribuons proportionnellement entre les investisseurs non avertis. Voilà comment cela fonctionne.

Nous avons donc un groupe de plaignants qui recouvrera un montant de ceux qui peuvent payer mais en fonction du bon pourcentage; nous ne leur donnerons pas simplement l'avantage supplémentaire d'aller puiser dans le montant dû aux investisseurs non avertis pénalisés parce qu'un défendeur est insolvable. La part du groupe d'investisseurs non avertis dans ce que le géologue n'a pas payé sera répartie en proportion de la perte de ce groupe.

Cette formule n'est pas difficile à appliquer. Son application n'est pas très complexe. C'est une formule qui s'applique une fois que le tribunal a fixé le montant des dommages-intérêts, comme il se doit.

Le sénateur Hervieux-Payette: Le juge fixera le pourcentage?

Mme Manzer: Le juge doit attribuer la responsabilité à l'égard du préjudice. Il n'a pas le choix. Il y a eu un malentendu dans certains témoignages antérieurs, parce que d'aucuns ont prétendu que ce serait plus complexe. Ce ne l'est pas. Il doit y avoir une attribution.

Le sénateur Oliver: Vous avez évoqué certaines des mesures législatives qui pourraient peut-être être prises. En même temps que nous, les législateurs, nous examinons ce problème, nos tribunaux font de même. J'aimerais que vous me décriviez les effets de certains arrêts, tels que *Hercules*, sur la responsabilité des vérificateurs, ce qui s'est passé après l'arrêt *Hercules*, où se dirigent les tribunaux selon vous et comment vos conclusions d'aujourd'hui sont influencées, le cas échéant, par ce que fait la Cour suprême dans des arrêts comme *Hercules*.

Mme Manzer: Si vous étiez une autorité provinciale, il serait très difficile de répondre à cette question. Mais étant donné la portée et les limites de ce que nous examinons aujourd'hui, la réponse est assez simple. Le tribunal se concentre sur l'imposition de la responsabilité. C'est le premier point que nous avons illustré. Les tribunaux doivent d'abord décider si vous avez causé un préjudice. Deuxièmement, lorsqu'un préjudice a été causé, ils doivent décider si vous en êtes responsable, et dans l'affirmative, dans quelle mesure. Troisièmement, ils doivent décider si la personne qui prétend pouvoir recouvrer des

That is all the courts have dealt with and effectively all the courts can deal with. The court can only say that the person before it has the right to recover a certain percentage of damage in a certain proportion from certain people. The court then goes away.

What is left is whether the person the court said must give some of the money can do so. That has nothing to do with the court. The court has no influence on it; the court has no say in it. It is simply a matter of fact. Can one of the defendants that was tagged with liability write the cheque, or will they write the cheque?

The fact that we have, at best, temporary stabilization of the circumstances in which liability will be imposed does not really affect the present discussion. Because professionals are forced to practise in general partnership, we have a number of wholly innocent parties who have no due diligence or reasonable care defence. Those are the persons who, in the end result, you are placing the liability upon. That is why this was retitled, I suspect. Although no one discussed it with me, my assumption was that it was a recognition that proportionate liability has a disproportionate effect in interest to professionals because of our second tier of liability, which is our joint and several liability at the partnership level.

With respect, I do not think the court trend has much effect on the discussion here today because we are talking about what happens after the court has made the decision that the partner in Vancouver, when I sit in Toronto, has made a mistake. Perhaps the circumstances in which the mistake will be applied is a little better understood and more stable, but it certainly does not change the effect on me, the innocent party in Toronto, that I am now jointly and severally liable, and not only with my partner but with other defendants. It also does not affect the concern I have raised that with joint and several liability among defendants you are asking me to be the caretaker of co-defendants who I often do not choose. The fact that the courts are stabilizing when we might be liable does not change that at all. It means that you are asking me to be responsible for the nature of co-defendants and both their willingness and ability to pay.

Senator Oliver: If the court decides how far they will extend the duty, they may extend it to this person that you want to give the means test to, or the sophisticated investor, so the courts keep extending the duty to include more of those people.

Ms Manzer: There is absolutely no question that that has happened. There is no question there has been an expansion of responsibility. The stabilization as to the tests that need to be met for the due diligence defence are of help, but only to the individual actor. With respect, we are not here to discuss the responsibility of the individual actor. We have all accepted that

dommages-intérêts est une personne envers qui vous aviez des obligations.

C'est tout ce qu'on fait les tribunaux et tout ce qu'ils peuvent faire. Le tribunal ne peut que déclarer que la personne qui a intenté l'action a le droit de recouvrer un certain pourcentage des dommages-intérêts, dans une certaine proportion, et auprès de certaines personnes. Puis, le tribunal s'efface.

Ce qui reste à déterminer c'est si la personne qui doit payer, selon le tribunal, peut effectivement payer. Cela n'a rien à voir avec le tribunal. Le tribunal n'a aucune influence là-dessus et n'a rien à dire à ce sujet. C'est simplement une question de fait. Le défendeur à qui la responsabilité a été imputée peut-il payer ou paiera-t-il?

Le fait qu'au mieux, on établit temporairement les circonstances où la responsabilité sera imposée n'a pas vraiment d'influence sur la discussion actuelle. Parce que les professionnels sont forcés d'exercer leur profession dans une société en nom collectif, un certain nombre de personnes tout à fait innocentes ne peuvent invoquer la défense de la diligence raisonnable ou de la prudence raisonnable. C'est à eux, au bout du compte, que vous imposez une responsabilité. Voilà pourquoi on a changé le titre, je suppose. Bien que personne n'en ait discuté avec moi, je suppose que c'était pour reconnaître le fait que la responsabilité proportionnelle a un effet disproportionné sur les professions libérales à cause du deuxième palier de responsabilité, soit la responsabilité solidaire au niveau de la société de personnes.

Sans vouloir vous contredire, je ne pense pas que la tendance dans les tribunaux a beaucoup d'influence sur notre discussion d'aujourd'hui parce que nous discutons de ce qui arrive après que le tribunal a tranché que l'associé de Vancouver, alors que je travaille à Toronto, a commis une erreur. Les circonstances auxquelles la faute sera appliquée sont peut-être un peu mieux comprises et un peu plus stables, mais cela ne change pas l'effet sur moi, la partie innocente à Toronto. J'ai désormais une responsabilité solidaire et pas seulement avec mon associé mais avec les autres défendeurs. Cela ne change rien non plus aux préoccupations que j'ai soulevées quant au fait que, quand il y a une responsabilité solidaire entre les codéfendeurs, vous me demandez d'être responsable de codéfendeurs que je n'ai souvent pas choisis moi-même. Le fait que les tribunaux établissent quand nous pourrions être responsables, ne change rien à tout cela. Cela veut dire que vous me demandez d'être responsable de la nature des codéfendeurs ainsi que de leur volonté et de leur capacité de payer.

Le sénateur Oliver: Si les tribunaux décident jusqu'à quel point ils imposent ce devoir, ils peuvent l'imposer à la personne que vous voulez assujettir au critère des ressources financières, ou à l'investisseur averti, alors les tribunaux continuent d'imposer ce devoir afin d'inclure plus de monde.

Mme Manzer: Il ne fait aucun doute que c'est arrivé. Il ne fait aucun doute que la responsabilité s'est accrue. Établir quels sont les critères à remplir pour pouvoir invoquer la défense de la diligence raisonnable est utile mais uniquement pour chaque cas individuel. Sans vouloir vous contredire, nous ne sommes pas ici pour discuter de la responsabilité de chacun. Nous avons tous

responsibility. Professionals have at no time made any representation that we should be relieved from responsibility or liability for our personal actions or personal capabilities. We have simply stated that we think there is a growing fundamental unfairness in that the duties and responsibilities of others are visited on me as a partner.

Senator Callbeck: I compliment you on your presentation. You mentioned that we should not avoid making changes because there is no empirical evidence to show that joint and several liability creates problems, but that there is a great deal of anecdotal evidence. Can you be specific there?

Ms Manzer: One of the criticisms that has regularly been levelled at the proponents of change is that no one has been able to bring out statistically significant evidence that there has been an increase either in the cost of insurance for professional services or a decrease in the availability of insurance coverage.

I attempted over the summer to speak to a number of members of the insurance industry because my genuine belief is that some information probably does exist but it will simply not be disseminated. The insurance industry will not share whatever statistical information it might have.

I have done a fairly good examination around the world, as best you can through the Internet and the abilities of students, to determine whether empirical evidence has been gathered anywhere so that I could say that between 1970 and 1990, because of the imposition of this, insurance premiums have increased X amount or there has been this net increase in professional services.

First, it does not exist. Second, I have some doubts as to whether that type of statistical analysis can be effectively done because there are so many other issues that impact on the cost and expense of delivery of services.

I have been trying to interest academics in completing the research. I have been trying to convince some universities to let me do a part-time Ph.D. I said I would do the research if they let me do that, but I have not been successful.

The empirical evidence does not exist. I do not know whether it can exist. When empirical or statistical evidence does not exist, you are forced to consider anecdotal evidence, and I think it is foolish to ignore such a proliferation of anecdotal evidence. If you have a consistent and significant voice telling you that this is increasing the cost of the provision of professional services, this is resulting in an increase of cost of insurance, this is resulting in a decrease in availability of insurance, after a while you have to start believing it even though no one can point to a chart and show you a trend.

The Chairman: You responded to Senator Kelleher when he asked you to give your personal judgment, not the official judgement of the bar, on what the means test ought to be. When

accepté cette responsabilité. Les professionnels n'ont jamais demandé à être dégages de cette responsabilité ni de la responsabilité à l'égard de leurs actes personnels ou de leurs capacités personnelles. Nous avons simplement affirmé qu'il existe, à notre avis, une injustice fondamentale croissante parce que les responsabilités et les devoirs des autres nous sont imposées en tant qu'associés.

Le sénateur Callbeck: Je vous félicite pour votre exposé. Vous avez mentionné que nous ne devrions pas éviter d'apporter des changements uniquement parce qu'il n'y a pas de preuves empiriques que la responsabilité solidaire crée des problèmes, mais qu'il y a beaucoup de preuves circonstancielles. Pouvez-vous donner plus d'explications?

Mme Manzer: L'une des critiques qui a été faite régulièrement à ceux qui sont en faveur du changement est que personne n'a pu présenter des preuves statistiques importantes d'une hausse du coût de l'assurance pour les services professionnels ou d'une diminution de la disponibilité de la couverture d'assurance.

J'ai tenté cet été de parler à quelques membres de l'industrie de l'assurance parce que je crois sincèrement que certains renseignements existent probablement mais qu'ils ne sont tout simplement pas communiqués. L'industrie de l'assurance ne veut pas communiquer les données statistiques dont elle dispose.

J'ai effectué un examen assez complet dans le monde, dans la mesure où le permettent l'Internet et les capacités des étudiants, afin de déterminer si des preuves empiriques ont été rassemblées quelque part et si elles me permettraient d'affirmer qu'entre 1970 et 1990, l'imposition de cette responsabilité a fait augmenter les primes d'assurance de tel montant ou entraîné telle hausse nette du coût de la prestation des services professionnels.

Premièrement, cela n'existe pas. Deuxièmement, je doute que ce type d'analyse statistique soit vraiment possible parce qu'il y a tant d'autres facteurs qui influent sur le coût des services.

J'ai tenté d'intéresser des universitaires à effectuer ces recherches. J'ai tenté de convaincre certaines universités de me laisser faire un doctorat à temps partiel. J'ai dit que j'effectuerais la recherche s'ils me laissaient la faire, mais je n'ai pas réussi.

Les preuves empiriques n'existent pas. Je ne sais pas si elles peuvent exister. Lorsque des preuves empiriques ou statistiques n'existent pas, on est forcé de s'appuyer sur des preuves circonstancielles, et je pense qu'il est idiot de ne pas tenir compte de la prolifération de ces preuves circonstancielles. Il y a des signes constants et importants qui vous laissent croire que cela augmente le coût de la prestation des services professionnels, qu'il en résulte une hausse du coût de l'assurance, qu'il en résulte une baisse de la disponibilité de l'assurance. Après un certain temps, il faut commencer à y croire, même si personne ne peut présenter de graphique et montrer une tendance.

Le président: Vous avez répondu au sénateur Kelleher lorsqu'il vous a demandé de donner votre point de vue personnel, pas le point de vue officiel du Barreau, sur la

you used the \$100,000 to \$200,000 range, were you using that in the context of the U.S. model, which is a net worth test, or in the context of a CDIC test, which has nothing to do with net worth but has to do with the amount that an individual, regardless of their net worth, gets, and it is proportional beyond that? I could have read your answer either way and I want to be sure I understand.

Ms Manzer: I definitely meant a net worth test.

The Chairman: I suspected the obfuscation was not accidental.

I understand that the U.S. law and some Canadian securities law applies a net worth test. On one hand, it is the kind of law that makes sense. On the other hand, if you look in terms of Canadian financial institutions, the CDIC rule is essentially an insurance rule which is not a net worth test but a maximum amount of insurance. What do you see as the pros and cons between those two models? Frankly, I can argue either one quite convincingly to myself.

Ms Manzer: Unfortunately, so can I.

The Chairman: It seems to me that the CDIC one has the advantage that Canadians are used to it and it is a common model. However, it also adds up pretty quickly. Precedent elsewhere, like in the United States and in Canadian securities laws, would argue for a net worth test.

Ms Manzer: The decision which has been made in many jurisdictions to go with a net worth test is probably less arbitrary and probably a better reflection of what it is intended to reflect. I personally accept that that is likely the case. Either one is will be rough and ready. Either one will result in rough justice that will have, on either end of it, a misapplication or unfairness. There is unfortunately not much you can do about that.

In my view, whether we like it or not, with the way society rewards success and results, the net worth test will probably more effectively get at the individual who will be better able to understand and assess and absorb risk than the insurance model of the net flat amount. Of the two probably acceptable models, I felt it weighed more heavily toward what you are trying to achieve.

Second, the models that are closest, in terms of the law that is similar, are the models that use net worth. There is some good argument in law-making for consistency. The securities model is probably the closer model if you look at what gives rise to liability in this case which is, fundamentally, matters dealing with shareholdings and investment.

If you look at those sections of the CBCA and the Insurance Companies Act, you will see that by and large they do relate to the financial affairs of the corporation or the institution from an investment viewpoint, so I suspect that consistency is better achieved by going with the model that relates to investment.

définition du critère des ressources financières. Votre fourchette de 100 000 \$ à 200 000 \$ visait-elle le modèle américain, qui applique le critère de l'actif net, à celui de la SADC, qui n'a rien à voir avec l'actif net mais porte plutôt sur le montant qu'obtient une personne, peu importe son actif net et à partir duquel la responsabilité proportionnelle s'applique? J'aurais pu interpréter votre réponse des deux façons et je veux m'assurer d'avoir bien compris.

Mme Manzer: Je pensais évidemment à un critère fondé sur l'actif net.

Le président: Je suppose que la confusion n'était pas accidentelle.

Je crois que la loi américaine et certaines lois canadiennes sur les valeurs mobilières appliquent un critère de l'actif net. D'une part, c'est le genre de loi qui est logique. Par contre, par rapport aux institutions financières canadiennes, la règle de la SADC est essentiellement une règle d'assurance qui n'est pas un critère fondé sur l'actif net mais plutôt un montant maximal d'assurance. Quels sont les avantages et les inconvénients de ces deux modèles, selon vous? Franchement, je peux trouver des arguments assez convaincants dans les deux cas.

Mme Manzer: Moi aussi, malheureusement.

Le président: Il me semble que le modèle de la SADC a l'avantage d'être connu des Canadiens. C'est un modèle commun. Mais il coûte vite une fortune. Les précédents ailleurs, notamment aux États-Unis et dans les lois canadiennes sur les valeurs mobilières, favorisent le critère de l'actif net.

Mme Manzer: La décision qu'ont prise de nombreux pays de retenir un critère de l'actif net est probablement moins arbitraire et ce critère reflète probablement mieux ce qu'il est censé représenter. Je conviens personnellement que c'est probablement le cas. L'un et l'autre seront approximatifs et faciles à obtenir. L'un et l'autre résulteront en une justice approximative qui sera mal appliquée ou inéquitable. On n'y peut malheureusement pas grand-chose.

À mon avis, que cela nous plaise ou non, de la façon dont la société récompense le succès et les résultats, le critère de l'actif net permettra probablement de déterminer plus efficacement qui est en mesure de comprendre, d'évaluer et d'assumer le risque que le modèle de l'assurance, qui repose sur un montant net fixe. Entre ces deux modèles probablement acceptables, j'ai tendance à préférer ce que vous essayez de faire.

Deuxièmement, les modèles qui sont les plus proches, du point de vue de la similarité des lois, sont ceux qui utilisent l'actif net. Il y a de bons arguments en faveur de la cohérence en droit. Le modèle des valeurs mobilières est probablement le plus proche si vous vous intéressez à ce qui cause la responsabilité dans ce cas-ci, c'est-à-dire, essentiellement, les questions relatives à la possession d'actions et à l'investissement.

Si vous examinez les dispositions de la Loi sur les sociétés par actions et de la Loi sur les sociétés d'assurances, vous verrez que, dans l'ensemble, elles touchent aux affaires financières de la société ou de l'institution, du point de vue de l'investissement, alors je suppose qu'on parvient à une plus grande cohérence en retenant le modèle qui se rapporte à l'investissement.

The Chairman: I wish to thank the witnesses very much for appearing here today. You have been very helpful.

In our last session Senator Kelleher raised the CDIC model and asked the CICA to respond to it. I thought the simplest way to get that response would be hear them briefly now. We asked them particularly for their numbers.

Mr. Walker and Mr. Wilkinson are here to make that specific response only.

Mr. Ross Walker, Chairman, Legal Liability Task Force, Canadian Institute of Chartered Accountants: I have some brief remarks reflecting on our discussion of two weeks ago and our subsequent re-examination of our proposal.

It is our position that full proportionate liability is the appropriate and most fair method in all circumstances to rectify the problem of joint and several liability. We have, however, been persuaded by your committee that a modified proportionate liability regime is required to protect the small investor. By "small investor" we mean an investor, lender or creditor who is an individual who often does not have the wherewithal to make well-reasoned risk assessments and investment decisions.

I would like to mention briefly again matters that Mr. Donovan and Ms Manzer drew to your attention this morning; that is, that joint and several liability is a problem and creates unfairness only when co-defendants are unable to pay their proportion of a judgment. In cases where all co-defendants have sufficient resources, all plaintiffs will be fully paid in accordance with the court's decision.

In our modified proportionate liability proposal, where some co-defendants are unable to pay, joint and several liability would apply to small individual investors and proportionate liability would apply to others.

When we last met, we proposed a net worth test as a method of clarifying the type of investor. You asked us to think about the possibility of using something which was referred to as the CDIC approach or, to put it another way, covering a certain amount of loss of any investor.

We have spent a considerable amount of time examining this. We have concluded that it is not a sound way to proceed. It does not focus on the situation that we are all trying to address, that of the small investor. It is a very broad approach that would cover very wealthy individuals and corporations who, in most cases, have ample ability to make reasoned investment decisions.

As well, the CDIC protection is an insurance program where substantial premiums are paid into a fund to look after claims. In

Le président: Je remercie beaucoup les témoins d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Vous avez été très utiles.

À notre dernière séance, le sénateur Kelleher a évoqué le modèle de la SADC et demandé à l'ICCA de donner son opinion à ce sujet. J'ai pensé que la façon la plus simple d'obtenir cette opinion consisterait à les entendre brièvement maintenant. Nous leur avons demandé tout particulièrement de nous communiquer leurs chiffres.

M. Walker et M. Wilkinson sont ici uniquement pour donner cette opinion.

M. Ross Walker, président, Groupe de travail sur la responsabilité professionnelle, Institut canadien des comptables agréés: J'ai quelques brèves observations concernant notre discussion d'il y a deux semaines et notre réexamen ultérieur de notre proposition.

Nous sommes d'avis que la responsabilité proportionnelle complète est la méthode qui convient et qui est la plus équitable dans toutes les circonstances pour régler le problème de la responsabilité solidaire. Votre comité nous a cependant convaincus qu'un régime de responsabilité proportionnelle modifiée s'impose afin de protéger le petit investisseur. Par «petit investisseur», nous entendons un investisseur, prêteur ou créancier qui n'a pas toujours les ressources nécessaires pour faire des évaluations bien raisonnées des risques et pour prendre des décisions d'investissement éclairées.

J'aimerais revenir brièvement sur des aspects que M. Donovan et Mme Manzer ont porté à votre attention ce matin, à savoir que la responsabilité solidaire n'est problématique et inéquitable que lorsque les codéfendeurs ne sont pas en mesure de payer leur part des dommages-intérêts. Lorsque tous les codéfendeurs ont des ressources suffisantes, tous les plaignants sont remboursés en entier, conformément à la décision du tribunal.

Dans notre proposition de responsabilité proportionnelle modifiée, où certains des codéfendeurs ne peuvent pas payer, la responsabilité solidaire s'appliquerait aux petits investisseurs individuels et la responsabilité proportionnelle s'appliquerait aux autres.

La dernière fois que nous nous sommes vus, nous avons proposé d'appliquer un critère de l'actif net pour déterminer qui sont ces investisseurs. Vous nous avez demandé de réfléchir à une proposition qui a été appelée l'approche de la SADC, ou autrement dit, la couverture d'une perte jusqu'à concurrence d'un certain montant, pour tous les investisseurs.

Nous avons passé beaucoup de temps à examiner cette question. Nous avons conclu que ce n'est pas une bonne façon de procéder. Cela ne résout pas le problème que nous tentons tous de régler, soit celui du petit investisseur. C'est une approche très vaste qui inclurait des personnes très riches et des sociétés qui, la plupart du temps, sont très capables de prendre des décisions d'investissement raisonnées.

De plus, la protection de la SADC est un régime d'assurance pour lequel des primes importantes sont payées à un fonds qui

our situation, there would be no premiums and no fund. The economics of such a proposal just do not hold together.

We also have serious concerns about this approach because, over time, it would become known in the marketplace that auditors will make investors or creditors whole, up to such fixed amount of money. In other words, the auditors will become insurers for all investors, including large investors, and continue to be the deep pockets available to satisfy judgments, and all of this would apply against a backdrop of virtually no commercial liability insurance being available to the major accounting firms.

The CDIC approach would also be out of sync with the way in which modified proportionate liability has been handled by our major trading partner which adopted a net worth test. This CDIC approach would sweep in so many claims that it would provide very little help in addressing the existing unfairness and we have therefore concluded that it is not sound.

Using a net worth test to distinguish between classes of investors is a well-entrenched concept in Canada. There are numerous examples in legislation, regulations and policy statements of the use of a net worth approach. Canadians are regularly required to provide net worth estimates to bankers and other lenders.

Accordingly, after reflection, we still believe that a net worth test is the most effective means of identifying a small investor. It works because it targets the group we are both trying to protect. The issue then is to determine the details of the net worth test. Our original net worth proposal of \$100,000 excluded the principal residence, home furnishings and automobiles of the plaintiff.

We also suggested that the plaintiff would have to have lost more than 10 per cent of their net worth to qualify. We proposed this believing that most people could stand to lose 10 per cent of their assets excluding, of course, their house, furnishings and automobile, without the loss impacting materially on their lifestyle or net worth. We understand that this 10-per-cent test may be giving some of you difficulty. We are therefore prepared to eliminate it which would mean that even the smallest losses would have the benefit of joint and several liability.

We also heard your committee's concern that, because Canadians have a reasonable amount invested in Registered Retirement Savings Plans or registered pension plans with their employers, the value of these assets should be considered in calculating net worth. We now propose that these assets be excluded in the proposed test with the added benefit of making the determination of net worth much simpler and more straightforward.

With these modifications, we propose a net worth test of \$100,000 which would exclude five of the most significant assets owned by Canadians — the principal residence, home furnishings, automobiles, Registered Retirement Savings Plans and pension plans. This is a significant broadening of the

règle les sinistres. Dans notre situation, il n'y aurait aucune prime et aucun fonds. Une telle proposition ne résiste pas à une analyse économique.

Cette approche nous préoccupe aussi grandement, parce qu'avec le temps le marché finirait par savoir que les vérificateurs assument la responsabilité des investisseurs ou des créanciers jusqu'à concurrence du montant qui aurait été fixé. Autrement dit, les vérificateurs deviendront les assureurs de tous les investisseurs, y compris les gros investisseurs, et resteront disponibles pour le paiement des dommages-intérêts, dans un contexte où les grands cabinets de comptables ne pourraient presque pas obtenir d'assurance-responsabilité commerciale.

De plus, l'approche de la SADC serait déphasée par rapport à la méthode de l'actif net adoptée par notre principal partenaire commercial au sujet de la responsabilité proportionnelle. Cette approche de la SADC donnerait lieu à tellement de réclamations qu'elle contribuerait très peu à régler le problème actuel de l'iniquité. Nous avons donc conclu qu'elle n'est pas judicieuse.

Employer un critère de l'actif net pour établir des distinctions entre des catégories d'investisseurs est une notion bien ancrée au Canada. Il y a de nombreux exemples de lois, de règlements et d'énoncés de politique concernant l'utilisation du critère de l'actif net. Les banques et d'autres prêteurs demandent fréquemment aux Canadiens de fournir une estimation de leur actif net.

Par conséquent, après réflexion, nous croyons encore qu'un critère de l'actif net est la meilleure façon d'identifier les petits investisseurs. Il fonctionne parce qu'il vise le groupe que nous essayons tous de protéger. Le problème qui reste à régler c'est comment définir ce critère. Notre proposition originale d'un actif net de 100 000 \$ excluait la résidence principale, les meubles et les automobiles du plaignant.

Nous avons proposé également que le plaignant ait perdu plus de 10 p. 100 de son actif net pour être admissible. Nous avons fait cette proposition convaincus que la plupart des gens peuvent se permettre de perdre 10 p. 100 de leurs avoirs, à l'exclusion évidemment de leur maison, de leurs meubles et de leur automobile sans que cela change beaucoup leur mode de vie ou leur actif net. Nous comprenons que ce 10 p. 100 puisse poser certaines difficultés à certains d'entre vous. Nous sommes donc disposés à l'éliminer, ce qui voudrait dire que même les plus petites pertes seraient visées par la responsabilité solidaire.

Nous avons aussi tenu compte de l'objection de votre comité selon laquelle, vu que les Canadiens ont investi des sommes importantes dans les régimes enregistrés d'épargne-retraite ou dans des caisses de retraite de leurs employeurs, il faudrait tenir compte de la valeur de ces avoirs au moment de calculer l'actif net. Nous proposons maintenant que ces avoirs soient exclus du critère proposé, ce qui aurait l'avantage de simplifier grandement le calcul de l'actif net.

Par ces modifications, nous proposons un seuil de l'actif net de 100 000 \$, qui exclurait cinq des avoirs les plus importants des Canadiens — la résidence principale, les meubles, les automobiles, les régimes d'épargne-retraite et les caisses de retraite. C'est un élargissement important de la définition du

definition of small investors who would continue to benefit from the protection of joint and several liability.

We have been doing some work on determining the net worth of the average Canadian. Based on a review of the 1996 estimates on the national balance sheet accounts, according to Statistics Canada the average net worth of Canadians is \$85,000. This amount includes all assets; the principal residence, cars, household furnishings, Registered Retirement Savings Plans and registered pension plans. Given that this \$85,000 figure includes the five major assets which we have excluded from our proposal, we believe that a net worth test of \$100,000 would bring in virtually all the small investors that we are both seeking to protect.

We are pleased that the committee appears to be sympathetic to the need to reform joint and several liability. As indicated in much of the testimony before you, this is a necessity in Canada. The exact details of the modifications are up to you to decide. We respectfully submit that the appropriate method to identify a small investor is the net worth test, and we have given you our best advice on how this test should be calculated.

Our proposal today is a significant broadening from our proposal of two weeks ago, and we believe that our revised proposal is a fair and reasonable one for both plaintiffs and defendants.

We look forward to the conclusion of your deliberations and thank you for inviting us to appear before you again today. We would be happy to respond to any questions.

Senator Kelleher: I wish to make the observation that the two weeks of reflection time has been well spent, and I commend the witnesses for that.

The Chairman: I have a technical question. Your analysis of the data is helpful to us. I understand why you went to the \$85,000 number, which is the wealth of the average Canadian. It is the easiest number to get at. On the other hand, the average Canadian does not get caught in these problems because the average Canadian is not involved in investing.

It would be helpful if we could get a corresponding figure on the net worth of Canadians who are likely to be affected by the change in the law. Canadians who will be affected by the change in the law are largely people involved in making investments or are active in some kind of investment program outside of RRSPs, obviously, because they will be excluded anyway.

I do not know that it is possible for StatsCan to give us that data, but will you look at that very narrow question? I am attempting to get a better definition. I do not dispute anything you said about the \$85,000 or its implications. I would like to get a closer definition that would enable us to understand the percentage of Canadians who would be affected by this change and whether we are picking up most of them or just a few of them. My instinct is that we are probably picking up a lot, but I would like to quantify "a lot" if that is possible.

petit investisseur qui devrait continuer à jouir de la protection de la responsabilité solidaire.

Nous avons effectué certaines analyses pour déterminer l'actif net du Canadien moyen. À partir d'un examen des estimations de 1996 des comptes nationaux, Statistique Canada évalue l'actif net des Canadiens à 85 000 \$. Ce montant comprend tous les avoirs; la résidence principale, les automobiles, les meubles, les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les caisses de retraite. Étant donné que ce montant de 85 000 \$ comprend les cinq grands avoirs que nous avons exclus de notre proposition, nous pensons qu'un seuil d'actif net de 100 000 \$ couvrirait presque tous les petits investisseurs que nous cherchons à protéger.

Nous sommes heureux que le comité semble accepter la nécessité d'une réforme de la responsabilité solidaire. Tel qu'indiqué dans la plupart des témoignages que vous avez entendus, c'est une nécessité au Canada. À vous de décider des détails de ces modifications. Nous pensons que la méthode pertinente pour définir un petit investisseur est un critère d'actif net et nous vous avons donné nos meilleurs conseils sur la façon de le calculer.

Notre proposition d'aujourd'hui élargit nettement notre proposition d'il y a deux semaines et nous croyons que notre proposition révisée est équitable et raisonnable pour les plaignants et pour les défendeurs.

Nous attendons avec impatience la conclusion de vos délibérations et nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître de nouveau devant vous aujourd'hui. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Kelleher: J'aimerais faire remarquer que les deux semaines de réflexion ont été utiles et je félicite les témoins d'avoir su en profiter.

Le président: J'ai une question technique. Votre analyse des données nous est utile. Je comprends pourquoi vous avez retenu le montant de 85 000 \$, qui représente la richesse du Canadien moyen. C'est le chiffre le plus facile à obtenir. Par contre, le Canadien moyen n'est pas touché par ce genre de problèmes, parce que le Canadien moyen n'investit pas.

Il serait utile que nous obtenions le chiffre correspondant de l'actif net des Canadiens susceptibles d'être visés par une modification de la loi. Les Canadiens qui seraient touchés par une modification de la loi seront en grande partie des gens qui font des placements ou qui participent activement à des programmes de placements autres que les REER, évidemment, parce que les REER seront exclus de toute façon.

Je ne sais pas si Statistique Canada peut nous fournir ces données, mais pouvez-vous examiner cette question très étroite? J'essaie d'obtenir une meilleure définition. Je ne conteste pas ce que vous avez affirmé à propos du montant de 85 000 \$ ni de ses implications. J'aimerais avoir une définition plus précise qui nous permettrait de connaître le pourcentage de Canadiens qui seront touchés par ce changement et si nous rejoignons la plupart d'entre eux ou seulement quelques-uns. J'ai l'impression que nous en touchons probablement un grand nombre, mais j'aimerais pouvoir quantifier «un grand nombre», si possible.

Mr. Walker: We will do some further work and provide the answer to your staff.

The Chairman: When this committee, on two separate occasions — both to no avail — recommended to the government that it have the political courage to go to co-insurance with respect to deposit insurance, we were moved by the fact that 90 per cent of the people who have money invested in deposit-taking institutions have less than \$30,000 invested. Our view was that if you give 100-per-cent protection on the first \$30,000 and have a sliding scale thereafter, right away you cover 90 per cent of the people who will be affected anyway. The others make an increasing contribution as they receive more. I am attempting to make some sense of those numbers.

I understand from StatsCan that that may not be possible to do, but if you could look at that over the next week that would be very helpful.

Mr. Walker: We will.

The Chairman: Thank you for appearing today. As Senator Kelleher said, the time for reflection was obviously as helpful to you as it was to us.

The committee continued *in camera*.

M. Walker: Nous ferons d'autres recherches et communiquerons la réponse à votre personnel.

Le président: Lorsque notre comité — à deux reprises, mais en vain dans les deux cas — a recommandé au gouvernement d'avoir le courage politique d'implanter la coassurance dans le cas de l'assurance-dépôts, nous avons été poussés à le faire parce que 90 p. 100 des gens qui ont investi dans les institutions de dépôt y ont placé moins de 30 000 \$. Notre point de vue était que si l'on accorde une protection intégrale pour les premiers 30 000 \$ et qu'on applique une échelle mobile par la suite, on touche 90 p. 100 des gens visés. Les autres apportent une contribution croissante, parce qu'ils reçoivent davantage. J'essaie de donner un sens à ces chiffres.

Si je ne m'abuse, Statistique Canada croit que ce n'est peut-être possible, mais si vous pouviez examiner la question d'ici la semaine prochaine, ce serait très utile.

M. Walker: Nous le ferons.

Le président: Merci d'avoir témoigné aujourd'hui. Comme l'a indiqué le sénateur Kelleher, il est évident que la période de réflexion a été aussi utile pour vous que pour nous.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Financial Executives Institute of Canada:

Mr. Peter D.P. Donovan, Vice-Chairman.

From the Canadian Bar Association:

Mr. P. André Gervais, President;

Ms. Alison Manzer, Chair, Committee on Financial
Institutions Legislative Reform; and

Mr. John D.V. Hoyles, Executive Director.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. Ross Walker, Chairman, Legal Liability Task Force; and

Mr. Peter Wilkinson, Acting Vice-President, Communications
and Government Affairs.

De l'Institut des dirigeants financiers du Canada:

M. Peter D.P. Donovan, vice-président.

De l'Association du Barreau canadien:

M. P. André Gervais, président.

Mme Alison Manzer, présidente, Comité de la réforme
législative des institutions financières; et

M. John D. V. Hoyles, directeur exécutif.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. Ross Walker, président, Groupe de travail sur la
responsabilité professionnelle; et

M. Peter Wilkinson, vice-président suppléant,
Communications et affaires gouvernementales.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade
and Commerce**

**Banques et
du commerce**

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Tuesday, November 18, 1997
Wednesday, November 19, 1997
Thursday, November 20, 1997

Le mardi 18 novembre 1997
Le mercredi 19 novembre 1997
Le jeudi 20 novembre 1997

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Fourth, Fifth and Sixth Meetings on:
Examination of the state of the
financial system in Canada

**Quatrième, cinquième et
sixième réunions concernant:**
Examen de l'état du système financier canadien.

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kolber
Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C.	Meighen
(or Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Stanbury
Kelleher, P.C.	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kolber
Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p.	Meighen
(ou Carstairs)	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Stanbury
Kelleher, c.p.	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 18, 1997

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Callbeck, Hervieux-Payette, P.C., Kirby, Kelleher, P.C., Kolber, Oliver, Stewart and Tkachuk (10).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerry Goldstein, Director, Economics division and Ms Margareth Smith, Research Officer, Law and Government Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.:

Mr. Keith P. Ambachtsheer, President.

From the Faculty of Law of the University of Toronto:

Professor Jeffrey G. MacIntosh.

From Cortex Applied Research Inc.:

Dr. John Por, President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its study of institutional investors. (*See Issue No. 1, October 23, 1997, for the full text of the Order of Reference.*)

Professor MacIntosh, Dr. Por and Mr. Ambachtsheer made opening statements and then answered questions.

At 11:40 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 19, 1997

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 6:00 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Callbeck, Hervieux-Payette, P.C., Kirby, Meighen, Oliver, Stewart and Tkachuk (9).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 18 novembre 1997

(7)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby, (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Callbeck, Hervieux-Payette, c.p., Kirby, Kelleher, c.p., Kolber, Oliver, Stewart et Tkachuk (10).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerry Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margareth Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.:

M. Keith P. Ambachtsheer, président

De la faculté de droit de l'Université de Toronto:

M. Jeffrey G. MacIntosh, professeur.

De Cortex Applied Research Inc.:

M. John Por, président.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité reprend son examen de l'état du système financier au Canada et, plus particulièrement, son étude sur les investisseurs institutionnels. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 1 du 23 octobre 1997.*)

MM. MacIntosh, Por et Ambachtsheer font des déclarations et répondent ensuite aux questions.

À 11 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 19 novembre 1997

(8)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 18 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Callbeck, Hervieux-Payette, c.p., Kirby, Meighen, Oliver, Stewart et Tkachuk (9).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

WITNESSES:

From the Pension Investment Association of Canada:

Mr. Donald T. Walcot, Executive Vice-President and Chief Investment Officer, Bimcor Inc., Montreal;

Mr. Russell J. Hiscock, Manager of Investments, CN Investment Division, Montreal; and

Ms Gretchen Van Riesen, Assistant General Manager, Pensions and Benefits Strategy, CIBC, Toronto.

From the Investment Funds Institute:

Mr. Thomas Hockin, President and Chief Executive Officer;

Mr. Jonathan Wellum, President & Portfolio Manager, AIC Group of Funds; and

Mr. Robert A.J. Leckey, Special Assistant to the President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its study of institutional investors. (*See Issue No. 1, October 23, 1997, for the full text of the Order of Reference.*)

Mr. Walcot made an opening statement and then, along with Mr. Hiscock and Ms Van Riesen, answered questions.

Mr. Hockin made an opening statement and then, along with Mr. Wellum, answered questions.

At 9:15 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 20, 1997

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Callbeck, Kelleher, P.C., Kirby, Oliver, Stewart and Tkachuk (7).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerry Goldstein, Director, Economics Division and Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Mr. Murray G. Davidson, Senior Partner and Chairman, Perform Consulting;

Mr. William R. Riedl, President, Fairvest Securities.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in

TÉMOINS:

De l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite:

M. Donald T. Walcot, vice-président exécutif et chef des placements, Bimcor Inc., Montréal;

M. Russell J. Hiscock, directeur des investissements, Division des investissements du CN, Montréal; et

Mme Gretchen Van Riesen, directrice générale adjointe, Stratégie sur les pensions et les avantages sociaux, CIBC, Toronto.

De l'Institut des fonds d'investissement du Canada:

M. Thomas Hockin, président-directeur général;

M. Jonathan Wellum, président et gestionnaire de portefeuille, AIC Group of Funds; et

M. Robert A.J. Leckey, adjoint spécial au président.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité reprend son examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement son étude des investisseurs institutionnels. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 1 du 23 octobre 1997.*)

M. Walcot fait une déclaration et, avec l'aide de M. Hiscock et de Mme Van Riesen, répond aux questions.

M. Hockin fait une déclaration et, avec l'aide de M. Wellum, répond aux questions.

À 21 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Le jeudi 20 novembre 1997

(9)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Austin c.p., Callbeck, Kelleher, c.p., Kirby, Oliver, Stewart et Tkachuk (7).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerry Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

M. Murray G. Davidson, associé principal et président, Perform Consulting;

M. William R. Riedl, président, Fairvest Securities.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité reprend son examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement, son étude

particular its study of institutional investors. (See Issue No. 1, October 23, 1997, for the full text of the Order of Reference.)

Mr. Davidson made an opening statement and then answered questions.

Mr. Riedl made an opening statement and then answered questions.

At 1:40 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

des investisseurs institutionnels. (Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule no 1 du 23 octobre 1997).

M. Davidson fait une déclaration, puis répond aux questions.

M. Riedl fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 13 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 18, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. to examine the state of the financial system in Canada (institutional investors).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the first of a series of hearings, which will take place over the next three days and when Parliament returns after the Christmas break, on the subject of institutional investors.

You will recall that this issue arose when we were holding hearings approximately one year ago on the corporate governance provisions which should apply to the Canada Business Corporations Act. Issues about the role of institutional investors in the Canadian economy in general, their accountability procedures and the impact they had on the companies in which they invested were raised by a number of the witnesses. As a result, the committee decided — with the active encouragement of a number of senior executives in Canada, non-executive chairmen of the board of major corporations and some large pension funds — to undertake a study designed to look at the various issues related to the role of institutional investors, their governance practices internally, and their impact on the governance of the firms in which they invest.

We begin today with three experts who will give us an overview of the issues we ought to be exploring with future witnesses.

Please proceed.

Mr. Jeffrey G. MacIntosh, Faculty of Law, University of Toronto: Honourable senators, I am pleased to be here this morning to present my views to you. These hearings will explore two not uncomplicated issues — the involvement of institutional investors in corporate governance, as well as the governance of institutions themselves.

Let me begin by telling you what a noted corporate law scholar named Theodore Geisel wrote about these problems many years ago. He said:

Oh, the jobs people work at! Out west, near Hawtch-Hawtch, there's a Hawtch-Hawtcher-Bee-Watcher. His job is to watch... to keep both his eyes on the lazy town bee. A bee that is watched will work harder, you see.

Well... he watched and he watched. But, in spite of his watch, that bee didn't work any harder. Not mawtch.

So then somebody said, "Our old bee-watching man just isn't bee-watching as hard as he can. He ought to be watched by another Hawtch-Hawtcher. The thing that we need is a Bee-Watcher-Watcher."

Well... the Bee-Watcher-Watcher watched the Bee-Watcher. He didn't watch well. So another Hawtch-Hawtcher had to come in as a Watch-Watcher-Watcher! And today all the Hawtchers who live in Hawtch-Hawtch are watching on

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 18 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour examiner l'état du système financier canadien (investisseurs institutionnels).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, il s'agit aujourd'hui de la première d'une série de séances portant sur les investisseurs institutionnels qui auront lieu au cours des trois prochains jours et lorsque le Parlement reprendra ses travaux après le congé de Noël.

Vous vous souviendrez que la question avait été soulevée lorsque nous avons étudié, il y a environ un an, les dispositions relatives à la régie des sociétés qui devaient s'appliquer à la Loi sur les sociétés par actions. Plusieurs témoins avaient soulevé des questions sur le rôle des investisseurs dans l'économie en général, leurs mécanismes de reddition des comptes et leur incidence sur les sociétés dans lesquelles ils investissent. Le comité a donc décidé — avec l'encouragement actif de cadres supérieurs au Canada, de présidents du conseil de grandes sociétés sans pouvoir exécutif et quelques grandes caisses de retraite — d'entreprendre une étude sur le rôle des investisseurs institutionnels, leurs pratiques de régie interne et leur incidence sur la régie des entreprises dans lesquelles ils investissent.

Nous commençons cette étude aujourd'hui et nous entendrons trois experts qui nous donneront un aperçu des sujets que nous devrions aborder avec les futurs témoins.

À vous la parole.

M. Jeffrey G. MacIntosh, faculté de droit, Université de Toronto: Honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici ce matin pour vous présenter mon point de vue. Ces audiences porteront sur deux sujets qui ne sont pas simples — le rôle des investisseurs institutionnels dans la régie des sociétés ainsi que dans leur propre régie interne.

Permettez-moi d'abord de vous raconter ce qu'un spécialiste du droit des sociétés nommé Theodore Geisel a écrit il y a de nombreuses années à propos de ces problèmes. Il disait:

Si vous saviez à quoi les gens s'occupent! Là-bas dans l'Ouest, près de Guéguet, il y avait un guetteur d'abeilles de Guéguet. Son travail consistait à ne pas quitter du regard l'abeille paresseuse du village. Une abeille que l'on guette travaille plus fort, vous voyez.

Eh bien, il guettait et guettait. Mais malgré son guet, cette abeille ne travaillait pas plus fort. Pas une goutte de miel de plus.

Alors quelqu'un a dit: «Notre vieux guetteur d'abeille ne guette pas aussi fort qu'il le peut. Il faudrait le faire guetter par un autre guetteur de Guéguet. Il nous faut un guetteur de guetteur d'abeille.»

Le guetteur de guetteur d'abeille guetta le guetteur d'abeille. Il ne guettait pas bien. Alors un autre guetteur de Guéguet dut devenir le guetteur du guetteur du guetteur d'abeille! Et aujourd'hui, tous les gens de Guéguet guettent

Watch-Watcher-Watching-Watch, Watch-Watching the Watcher who's watching that bee. You're not a Hawtch-Hawtcher. You're lucky, you see!

You may have guessed, of course, that Theodore Geisel is also known as Dr. Seuss. I think Dr. Seuss's passage nicely encapsulates the issues that we have to deal with today.

Senators, you are Hawtch-Hawtchers. Actually, by my account, you are Watch-Watchers, which is to say that the town bee, hopefully not too lazy, is Canadian corporations, and the bee watchers are Canadian institutions. I suppose the Watch-Watcher-Watchers are the people who benefit from the institutions, and I guess the committee is one level above that.

Now that I have thoroughly confused everyone, let me start to make some sense about Canadian institutional investors.

First, I wish to address the issue of institutional investors and corporate governance. The threshold question is: Do we want institutional investors to be involved at all in the question of corporate governance? I think many corporate managers would tell you that the answer is no, that they do not want institutional investors playing a role in corporate governance. The corporate managers will tell you that those particular watchers know nothing about what it is that bees do, and they want the bees to do some very silly things.

The evidence, in fact, is to the contrary. Institutional investors do have a useful role to play in supervising Canadian corporations. To support this view, we have both theory and evidence.

On the theoretical side, we would expect institutional investors to be better overseers than retail investors, simply because they have much larger interests at stake and, therefore, are likely to take a much keener interest in who is running the corporations in which they have invested.

On the empirical side, there is a lot of support for the view that the involvement of institutional investors does indeed better corporate performance. For example, the fund in the United States that has been most active in corporate governance is CALPERS, the California Public Employee Retirement System. I would like to refer to one study done on CALPERS.

They picked 10 of the worst performers in their portfolio every year. After they became involved in straightening things out at those 10 companies, performance improved over the next few years in the order of approximately 50 per cent; that is, an abnormal return over the market of 50 per cent. So if you had invested in those firms in which CALPERS became involved, you would have done extraordinarily well. The corporate governance program of CALPERS seems to be very successful.

le guetteur du guetteur qui guette le guetteur du guetteur qui guette l'abeille. Vous ne venez pas de Guéguet, vous avez de la chance!

Vous avez probablement deviné que Theodore Geisel est aussi connu sous le nom de Dr. Seuss. Je pense que l'histoire du Dr. Seuss résume très bien les questions sur lesquelles nous devons nous pencher aujourd'hui.

Sénateurs, vous venez de Guéguet. En réalité, à mon avis, vous êtes des guetteurs du guetteur de l'abeille, ce qui veut dire que l'abeille du village, pas trop paresseuse, je l'espère, ce sont les sociétés canadiennes, et le guetteur de l'abeille, ce sont les institutions canadiennes. Je suppose que le guetteur du guetteur du guetteur, ce sont les gens qui profitent des institutions et je crois que le comité se trouve à un palier au-dessus.

Maintenant que j'ai semé la confusion la plus totale dans vos esprits, permettez-moi de commencer à parler de manière un peu sensée des investisseurs institutionnels canadiens.

Premièrement, je voudrais aborder le thème des investisseurs institutionnels et de la régie des sociétés. La question clé est la suivante: voulons-nous que les investisseurs institutionnels participent d'une façon ou d'une autre à la régie des sociétés? Je crois que de nombreux dirigeants d'entreprise vous répondront que non, qu'ils ne veulent pas que les investisseurs institutionnels jouent un rôle dans la régie des sociétés. Les dirigeants d'entreprise vous diront que ces guetteurs ne connaissent rien du travail des abeilles et qu'ils veulent que les abeilles fassent des choses pas très catholiques.

Les faits prouvent cependant le contraire. Les investisseurs institutionnels ont un rôle utile à jouer dans la supervision des sociétés canadiennes. La théorie et la pratique appuient ce point de vue.

Du point de vue théorique, on pourrait s'attendre à ce que les investisseurs institutionnels surveillent mieux que les investisseurs particuliers simplement parce que les montants en jeu sont beaucoup plus élevés. Ils seront donc probablement beaucoup plus intéressés de savoir qui dirige les sociétés dans lesquelles ils ont investi.

Du point de vue pratique, un grand nombre de faits appuient l'idée que la participation des investisseurs institutionnels améliore le rendement des sociétés. Ainsi, aux États-Unis, la caisse qui a participé le plus activement à la régie des sociétés est le CALPERS, le California Public Employee Retirement System. J'aimerais vous renvoyer à une étude qui a été menée sur le CALPERS.

Ils ont pris dix des titres de leur portefeuille qui donnaient le pire rendement chaque année. Après qu'ils ont eu participé au redressement de ces dix sociétés, le rendement a augmenté d'environ 50 p. 100 dans les années qui ont suivi, autrement dit, il a dépassé le rendement normal du marché d'environ 50 p. 100. Si vous aviez investi dans les sociétés auxquelles le CALPERS s'est intéressé, vous auriez fait d'excellentes affaires. Le programme de régie des sociétés du CALPERS semble donner de très bons résultats.

I, along with an economist, did a study on Canadian institutions. We found that where there was high institutional ownership, there tended to be a higher return on assets and equity. There is plenty of other empirical evidence, which I will not take the time to discuss now but which might come out during questioning.

There is much anecdotal evidence that institutions have made a positive difference in corporate governance in Canada, beginning in approximately 1986 with the recapitalization of Crownx, where institutional investors stepped in to oppose a dual class recapitalization and actually succeeded in getting the corporation to abandon its proposal, as well as the Canadian Tire transaction, also in 1986-1987, up to the present where hardly a week goes by without a newspaper story about how some institutional investor or group of institutional investors has made a difference in corporate governance somewhere, whether in relation to a poison pill, an executive compensation plan, or some such thing.

There is much evidence now that institutional investors do good things in corporate governance and that we ought to be encouraging them to do this.

What kind of role does this leave for this committee? It strikes me that there are various legal restraints that make institutional investors somewhat less active than they might be. I will refer to three legal restraints, which will sound familiar to senators since these are things that were touched on a year ago in the broader corporate governance proceedings. I will mention them because they do impact on the way institutional investors carry out their business.

One is the absence of confidential voting, a key issue in the sense that many institutions are not active in corporate governance because of conflicts of interest. Banks and life insurance companies are virtually completely absent from matters of corporate governance. It has been the pension funds that have been active, in particular the public pension funds. The banks are not big equity holders, but the life insurance companies are. One of the reasons for this inactivity in corporate governance is conflict of interest; that is, they do not want to be involved in matters of governance where the result might be to get on the wrong side of people who are either current clients or potential clients, corporations for whom the company might be writing insurance policies or might wish to write insurance policies. This conflict-of-interest problem is absolutely essential to the role of institutional investors in Canadian capital markets.

If confidential voting were instituted, management would not be able to punish them for voting in a way that appeared uncongenial to management.

Another legal restraint relates to proxy rules. This matter has been under discussion in Canada for a few years and would ensure that shareholders can engage in effective, informal communications without triggering the requirement for a distance proxy circular.

De concert avec un économiste, j'ai fait une étude sur les institutions canadiennes. Nous avons constaté que, lorsque les institutions sont des actionnaires importants, le rendement sur l'actif et sur les capitaux propres a tendance à être plus élevé. Il y a une foule d'autres preuves empiriques, que je ne prendrai pas le temps de vous expliquer maintenant, mais dont il pourra être question quand vous m'interrogerez.

Beaucoup de preuves circonstancielles démontrent que les institutions ont joué un rôle positif dans la régie des sociétés au Canada, à partir de 1986 environ, lors de la recapitalisation de Crownx, lorsque les investisseurs institutionnels sont intervenus pour s'opposer à une recapitalisation en deux catégories et ont réussi à convaincre la société d'abandonner sa proposition; ainsi que lors de la transaction relative à Canadian Tire, en 1986-1987 également. De nos jours, il se passe rarement une semaine sans qu'on lise dans les journaux qu'un investisseur institutionnel ou un groupe d'investisseurs institutionnels a exercé une influence sur la régie d'une société quelque part, que ce soit par rapport à une pilule empoisonnée, à un régime de rémunération des dirigeants ou une autre question du genre.

De nombreuses preuves démontrent que les investisseurs institutionnels font des choses utiles dans la régie des sociétés et que nous devrions les encourager dans ce sens.

Quel rôle reste-t-il au comité? Il me semble que diverses contraintes juridiques rendent les investisseurs institutionnels un peu moins actifs qu'ils pourraient l'être. J'en décrirai trois, qui évoqueront des souvenirs chez les sénateurs puisqu'il en a été question l'an dernier dans vos séances générales sur la régie des sociétés. Je les mentionne parce qu'ils ont une incidence sur la façon dont les investisseurs institutionnels exercent leurs activités.

Le premier est l'absence de scrutins confidentiels, un enjeu important en ce sens qu'un grand nombre d'institutions ne participent pas à la régie des sociétés à cause des conflits d'intérêts. Les banques et les sociétés d'assurance-vie sont presque complètement absentes de la régie des sociétés. Ce sont les caisses de retraite qui ont été actives, en particulier les caisses publiques. Les banques ne sont pas des actionnaires importants, mais ce n'est pas le cas des sociétés d'assurance-vie. L'une des causes de cette non-participation à la régie des sociétés, ce sont les conflits d'intérêts; autrement dit, on ne veut pas s'intéresser aux questions de régie interne lorsque cela pourrait mettre à dos des clients actuels ou éventuels, à savoir les sociétés à qui les assureurs émettent des polices d'assurance ou voudraient en émettre. Le problème des conflits d'intérêts est un aspect essentiel du rôle des investisseurs institutionnels sur les marchés financiers canadiens.

Si les scrutins confidentiels étaient institués, les dirigeants ne pourraient pas punir les investisseurs institutionnels d'avoir voté d'une manière qui semble contraire aux intérêts de la direction.

Une autre contrainte juridique touche aux règles relatives aux procurations. Cette question fait l'objet d'un examen au Canada depuis quelques années. Il s'agirait de permettre aux actionnaires de communiquer efficacement et de manière non officielle sans qu'une circulaire sollicitant des procurations soit nécessaire.

The last matter is the takeover bid threshold, which is now, in the Canada Business Corporations Act, 10 per cent. It ought to be raised to at least 20 per cent, to conform to the provincial legislation.

I will make a few very brief remarks about the governance of institutions, focusing on the governance of pension funds. That is perhaps the most pressing governance problem that we face in the institutional arena.

Obviously, pension fund governance is an important issue. With the Canada Pension Plan beginning to fray and tatter around the edges, it is obviously important that private pension plans be there to provide a safety net to Canadians when they retire.

The problem of pension governance is, in many ways, more difficult than the problem of corporate governance, in the sense that you do not have the same market controls that are controlling the activity of managers. For example, if a corporate management team performs badly, there might be a hostile takeover in which the managers are displaced from without and a new management team put in. You simply do not have the same kind of market mechanism in the case of a badly performing pension; nor do you have the kind of direct oversight by the people who are the beneficial owners of pensions that you have in a private corporation where shareholders can directly replace the managers. The problem of governance is a very difficult nut to crack.

The committee may find it beneficial to focus on the issue of who ought to control the board of the pension fund. This is one of the crucial issues. One ought to be asking: Who is in a position most analogous to the shareholders of a private corporation? Who has the interest most analogous to the residual claim in a corporation? There are good reasons for believing that those who hold the claim that corresponds most closely to the residual claim have the best incentives to run the pension fund. In a defined benefit plan, it is the corporation itself. The corporation, as sponsor, has to make up any shortfall in the defined benefit plan and typically these days, at least in newer plans, will have made arrangements to capture the surplus, if any, and therefore looks a lot more like the residual taker than the beneficiaries of the plan.

However, in a defined contribution plan, it is the beneficiaries of the plan who are the residual risk-takers. Therefore, they ought perhaps to take a much more active role in the governance of the fund, subject to the consideration that employees need a considerable amount of expert guidance in setting up the structure of a defined contribution plan so that employees will be knowledgeable enough to select options that suit their risk preferences and time horizons.

I will stop there. I am sure there are many questions that will arise as a result of my remarks. I will let my confreres get in on the action.

The Chairman: Thank you, Professor MacIntosh.

Dr. Por, would you like to proceed.

La dernière contrainte est le seuil d'une offre publique d'achat qui, dans la Loi sur les sociétés par actions, est fixé actuellement à 10 p. 100. Il faudrait le porter à au moins 20 p. 100 pour qu'il soit conforme aux lois provinciales.

J'aborderai brièvement la régie des institutions, en mettant l'accent sur la régie des caisses de retraite, qui constitue peut-être le problème de régie le plus pressant dans le secteur institutionnel.

De toute évidence, la régie des caisses de retraite est une question importante. Maintenant que le Régime de pensions du Canada commence à s'effiloche, il est évidemment important que les caisses de retraite privées fournissent un filet de sécurité aux Canadiens qui prennent leur retraite.

Le problème de la régie des caisses de retraite est, à de nombreux égards, plus compliqué que celui de la régie des sociétés, en ce sens que les contrôles du marché qui s'appliquent à l'activité des dirigeants d'entreprise ne s'appliquent pas aux caisses de retraite. Ainsi, lorsqu'une équipe de gestion d'une société ne donne pas de bons résultats, il peut y avoir une offre publique d'achat hostile, par laquelle les dirigeants sont remplacés par une nouvelle équipe de gestion. Il n'existe tout simplement pas le même genre de mécanisme de marché lorsqu'une caisse de retraite ne donne pas de bons résultats; il n'y a pas non plus le même genre de surveillance directe par les propriétaires véritables des caisses de retraite que celui qui existe dans une société privée où les actionnaires peuvent remplacer directement les dirigeants. Le problème de la régie est très difficile à résoudre.

Le comité trouvera peut-être utile de se concentrer sur la question de savoir qui devrait contrôler le conseil d'administration de la caisse de retraite. C'est l'un des grands enjeux. Nous devrions nous demander qui est dans une position la plus semblable à celle des actionnaires d'une société privée? Qui a un intérêt le plus semblable à celui de l'ayant droit résiduel dans une société? Il y a de bonnes raisons de croire que ceux dont le droit correspond le plus à celui de l'ayant droit ont le plus grand intérêt à diriger la caisse de retraite. Dans un régime à prestations déterminées, c'est la société elle-même. L'entreprise, en sa qualité de parrain, doit combler tout écart dans le régime à prestations déterminées et, de nos jours, dans les régimes récents tout au moins, elle aura pris des mesures pour s'emparer de l'excédent, le cas échéant. Elle ressemble donc beaucoup plus à l'ayant droit résiduel qu'aux bénéficiaires du régime.

Dans un régime à cotisations déterminées par contre, les bénéficiaires du régime assument le risque résiduel. Ils devraient donc peut-être jouer un rôle beaucoup plus actif dans la régie de la caisse, étant évidemment entendu que les employés ont grandement besoin de conseils d'experts pour établir la structure d'un régime à cotisations déterminées afin d'être assez renseignés pour choisir les solutions qui correspondent à leurs préférences en matière de risques et à leur horizon prévisionnel.

Je m'en tiendrai là. Je suis convaincu que mes remarques susciteront nombreuses questions. Je cède la parole à mes confrères.

Le président: Merci, professeur MacIntosh.

Monsieur Por, vous avez la parole.

Mr. John Por, President, Cortex Applied Research Inc.: I wish to restrict my comments to the governance of large public sector pension funds, for a number of reasons. One of those is that these funds are huge and the degree of potential influence they can exert over the Canadian economy is enormous. To give you some scope of this influence, in 1996 in Canada the 15 largest public sector pension funds had joint assets of over \$150 billion. One should compare this with the \$50 billion of the 15 largest private sector pension funds. That is probably now about 30 per cent more due to market movement.

The Chairman: So the 15 largest public-sector funds are collectively three times larger than the corresponding number of private-sector funds.

Mr. Por: That is a good way of putting it. Another way of putting it is to say that while the private-sector funds are not growing other than by asset growth, public-sector funds are growing through a tremendous amount of contribution as well.

While the private-sector pension funds come under managerial oversight of boards and executives accustomed to the scope of decisions involved, public-sector pension funds are usually governed by boards whose members may only infrequently encounter decisions of a similar nature in their day jobs. People sitting on the investment committees of private-sector funds regularly make big financial decisions, while the board members of public-sector pension funds very infrequently do so.

The difficulty of this task is compounded by the fact that the principles of group decision-making, delegation, governance, workings of effective financial reporting and monitoring systems, the broad nature of capital markets, the risks involved in asset-liability mismatch, et cetera, are not concepts which can be easily acquired through general readings.

The third comment is that while public-sector plans were originally set up 25 or 30 years ago to provide oversight of pension administration, they have gradually evolved into organizations which invest a significant portion of Canada's capital and, as a matter of fact, of North America's capital. It is important to note that since they were set up by legislation, no significant attempts were made to make them adapt to their new role. In order to change, legislation must be changed and that is not an easy feat.

These funds, at the same time, are under tremendous pressure to satisfy the understandable but specific and usually not impartial interests of a very diverse stakeholder group without any agreed-upon, objective yardsticks of success. Many articles have been written and many theories abound concerning how to judge the success of large public-sector pension funds. The debate is still ongoing without any specific resolution to that issue.

M. John Por, président, Cortex Applied Research Inc.: Je limiterai mes observations à la régie des grandes caisses de retraite du secteur public, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, les caisses sont gigantesques et elles peuvent exercer une influence énorme sur l'économie. Pour vous donner une idée de l'ampleur de cette influence, je signale qu'en 1996, les quinze plus grosses caisses de retraite du secteur public au Canada avaient un actif total de plus de 150 milliards de dollars. Il faut comparer ces chiffres aux 50 milliards de dollars investis dans les quinze plus grosses caisses de retraite du secteur privé. Les montants actuels sont probablement supérieurs d'environ 30 p. 100 à ces chiffres, à cause de l'évolution du marché.

Le président: Alors l'actif des quinze plus grosses caisses de retraite publiques est environ trois fois plus élevé que celui des caisses privées.

M. Por: C'est une bonne façon de voir les choses. Une autre façon consiste à dire que, tandis que les caisses du secteur privé ne progressent pas autrement que par la croissance de l'actif, les caisses du secteur public grossissent aussi à cause des cotisations considérables qui y sont versées.

Tandis que les caisses de retraite privées sont contrôlées administrativement par des conseils d'administration et des dirigeants habitués à la portée des décisions en cause, les caisses de retraite publiques sont habituellement dirigées par des conseils d'administration dont les membres ne prennent que rarement des décisions semblables dans leur travail quotidien. Les membres des comités de placement des caisses privées prennent régulièrement des décisions financières importantes, tandis que les membres des conseils de caisses de retraite publiques ne le font que très rarement.

La difficulté que pose cette tâche est accentuée par le fait que les principes de la prise de décisions collective, de la délégation, de la régie interne, des mécanismes d'information financière et des systèmes de contrôle financier efficaces, la nature très variée des marchés financiers, les risques liés à la non-concordance de l'actif et du passif, et cetera ne sont pas des notions que l'on peut acquérir facilement grâce à des lectures générales.

La troisième observation est que, les régimes publics ont été créés il y a 25 ou 30 ans afin de surveiller l'administration des prestations de retraite, mais ils sont devenus avec le temps des organisations qui investissent une fraction importante des capitaux canadiens et, à vrai dire, des capitaux en Amérique du Nord. Il importe de souligner que depuis leur établissement par voie législative, on n'a jamais vraiment tenté de les adapter à leur nouveau rôle. Afin de changer, la législation doit changer et ce n'est pas une sinécure.

Par ailleurs, ces caisses subissent des pressions énormes pour qu'elles représentent les intérêts compréhensibles mais particuliers et pas toujours impartiaux d'un groupe de participants très varié, sans critères convenus ni objectifs pour mesurer leurs succès. De nombreux articles ont été écrits et les théories abondent concernant la façon de mesurer le succès des grandes caisses de retraite du secteur public. Le débat fait encore rage sans qu'une solution précise soit en vue.

Who are the stakeholders? They are the membership who always have an interest in low contribution and ever-improving benefits; the unions — more control, better pensions, lower contribution; employer groups — more influence, lower contribution; governments — potential source of revenues; the fund's own staff — higher income, career growth. Then there are the service providers, the money managers, the actuaries, the consultants, the lawyers, the accountants, the custodians, for whom these funds provide a very decent source of income.

Private-sector funds must also consider competing interests. Usually these interests are just not sitting right there on the board and participating directly in the decision-making.

We have found that pension boards, once established, have no clear-cut transfer and selection processes to ensure that their members are experienced, knowledgeable and fit for fiduciary duties. Usually, appointments are effected by the stakeholder groups, which could be governments, employers, unions. Hence, the selection process is heavily influenced by agendas outside the paradigm of good governance and fiduciary duties. A good case could be made that a cycle of weak boards begetting weaker boards and even weaker executive staff may set in, due to the nature of the defined benefit plans, and the public purse will suffer.

In light of the above issues, the governance practices, at least in our view, of large public-sector pensions should be examined with the purpose of building guidelines for improvements. Here are some questions to consider.

How can we ensure that accountability exists? The board may fail to effectively govern and the general taxpaying public is penalized through increased taxes. Governments at least must be elected periodically. Pension boards — one can say this with some trepidation — are not really accountable to anyone, once they are set in.

How can boards ensure that a significant number of their members have the necessary scope, experience, knowledge and, essentially, the time to oversee the complex operations involved, which would include investments management, information systems, administration, communications, risk management, et cetera?

What are the mechanisms in place and what kind of mechanisms can one put in place to keep constituency pressure from dominating fiduciary considerations?

Given that the boards appoint the chief executive officer of a pension fund and that board members are appointed by their constituencies, how can the independence of the CEO be maintained in dealing with constituency pressures? Where is the

Qui a des intérêts à défendre? Les participants qui recherchent toujours à cotiser le moins possible tout en ayant droit aux prestations les plus élevées possibles; les syndicats — plus de contrôle, meilleures pensions, cotisations moins élevées; les groupes d'employeurs — plus d'influence, cotisations moins élevées; les gouvernements — sources de recettes éventuelles; le personnel des caisses — revenu plus élevé, progression de carrière. Il y a aussi les fournisseurs de services, les gestionnaires en placement, les actuaires, les consultants, les avocats, les comptables, les dépositaires, pour qui ces caisses constituent une source de revenus très appréciable.

Les caisses du secteur privé doivent aussi tenir compte des intérêts opposés. D'habitude, les actionnaires qui ont des intérêts opposés ne siègent pas au conseil d'administration et ne participent pas directement à la prise des décisions.

Nous avons constaté qu'une fois établis, les conseils des caisses de retraite n'ont pas de processus bien définis de transfert et de sélection pour s'assurer que leurs membres ont l'expérience, les connaissances et les compétences nécessaires pour remplir leurs obligations fiduciaires. D'habitude, les nominations sont effectuées par les groupes d'intéressés, qui peuvent être les gouvernements, les employeurs, les syndicats. Le processus de sélection est donc fortement influencé par des facteurs externes au paradigme de la bonne régie et des obligations fiduciaires. On pourrait très bien faire valoir qu'un cycle de conseils d'administration faibles qui entraîne des conseils plus faibles et des dirigeants encore plus faibles peut s'installer, à cause de la nature des régimes à prestations déterminées, et ce sont les contribuables qui en souffrent.

Compte tenu de ces problèmes, les pratiques de régie des grandes caisses de retraite du secteur public devraient, à notre avis tout au moins, être examinées dans le but d'établir des lignes directrices pour redresser la situation. Voici quelques aspects à considérer.

Comment pouvons-nous nous assurer que les conseils rendent des comptes? Le conseil d'administration ne réussit peut-être pas à diriger efficacement et les contribuables sont pénalisés parce qu'ils paient des impôts plus élevés. Les gouvernements, au moins, sont élus périodiquement. Les conseils d'administration des caisses de retraite — on peut l'affirmer avec une certaine inquiétude — ne rendent habituellement de comptes à personne une fois qu'ils sont établis.

Comment les conseils peuvent-ils s'assurer qu'un nombre important de leurs membres ont l'envergure, l'expérience, les connaissances et, essentiellement, le temps nécessaires pour surveiller les opérations complexes en cause, qui comprennent notamment la gestion des placements, les systèmes d'information, les communications et la gestion des risques?

Quels sont les mécanismes en place et quels types de mécanismes peut-on mettre en place pour éviter que la pression des groupes intéressés l'emporte sur les obligations fiduciaires?

Étant donné que les conseils d'administration nomment le pdg d'une caisse de retraite et que les administrateurs sont nommés par les groupes qu'ils représentent, comment le pdg peut-il maintenir son indépendance face aux pressions des groupes

clear delineation of duties between board and executive staff? How can we ensure that boards are not micro-managing the business?

What are the measures of success of a public-sector pension plan and fund? What mechanisms are in place to ensure that pension funds follow the best governance practices — which are dubious because who knows what the best practices are? How do boards ensure that, as an entity, they possess and will continue to possess direct knowledge and information for discharging their fiduciary duties?

Mr. Keith P. Ambachtsheer, President of Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.: Honourable senators, I also have no poem with which to begin. In a moment of reflection, my chosen word would be "convergence." I testified to the House of Commons Finance Committee yesterday morning on Bill C-2. The session yesterday morning specifically focused on the CPP Investment Board.

I have taken the liberty of simply changing the name at the top of my presentation; essentially, the words are the same. I do that partly as a manifestation of the thought that we do live in a world of convergence and some of these issues are coming together in interesting ways with the general topic of governance and the specific meaty issues in front of the House of Commons.

I have been involved in advising large pension systems around the world on issues of governance, finance and investments for some 20 years now. One of my more interesting experiences over the years was to work with the CPP Working Committee on Investment Policy to put together some thoughts on the structure of the CPP Investment Board.

It is in that context that I will share some opening thoughts with you and we will see where it takes us.

Just as the three things which matter most in real estate are "location, location, location," so the three things which matter most in the management of large retirement systems are "governance, governance, governance."

Second, this is no longer just an opinion. A major study which we have just completed involved 79 major U.S. and Canadian pension funds and one Dutch pension fund. We were able to find a statistically significant link between organizational performance and organizational design. Interestingly, and more specifically, we found the most important driver of organizational performance, based on a standardized metric over the last few years, to be the quality of the board of governing fiduciaries.

As additional background, this study was sponsored by eight major pension funds around the world, two of which were Canadian — OMERS and the Ontario Teachers' Federation. There were three large U.S. retirement systems — CALPERS, as mentioned by Professor MacIntosh, Wisconsin and Florida. There

représentés? Où est la ligne de démarcation claire entre les fonctions du conseil et celles du personnel de direction? Comment s'assurer que les conseils d'administration ne font pas de la micro-gestion?

Quelles sont les mesures du succès d'un régime et d'une caisse de retraite du secteur public? Quels mécanismes sont en place pour que les caisses de retraite appliquent les meilleures pratiques de régie — qui sont suspectes, car qui sait quelles sont les meilleures pratiques? Comment les conseils d'administration s'assurent-ils qu'en tant qu'entité, ils possèdent et continuent de posséder les connaissances et l'information directes nécessaires pour remplir leurs obligations fiduciaires?

M. Keith P. Ambachtsheer, président de Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.: Honorables sénateurs, je n'ai aucun poème à vous lire en guise d'entrée en matière. Si je réfléchis un instant, le mot qui me vient à l'esprit c'est «convergence». J'ai témoigné hier matin devant le comité des finances de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-2. La séance d'hier matin portait justement sur l'Office d'investissement du RPC.

J'ai pris la liberté de changer simplement le titre de mon exposé; essentiellement, le contenu est identique. J'agis ainsi en partie pour exprimer l'idée que nous vivons dans un monde de convergence et que certaines de ces questions recourent de manière très intéressante le thème général de la régie et les questions très substantielles qui sont à l'étude à la Chambre des communes.

Je conseille de grands régimes de pension dans le monde entier sur la régie, les finances et les placements depuis une vingtaine d'années. L'une de mes expériences les plus intéressantes au fil des années a été ma participation aux travaux du comité de travail sur la politique de placement du RPC, qui avait été chargé de réunir quelques idées sur la structure de l'Office d'investissement du RPC.

C'est dans ce contexte que je veux vous présenter quelques idées en guise d'introduction. Nous verrons ensuite où elles nous mèneront.

Tout comme les trois choses qui importent le plus dans l'immobilier sont «l'emplacement, l'emplacement et l'emplacement», les trois choses qui importent le plus dans la gestion des grands régimes de pension sont «la régie, la régie et la régie».

Deuxièmement, ce n'est plus seulement une opinion. Une grande étude que nous venons tout juste de terminer a porté sur 79 grandes caisses de retraite américaines et canadiennes et une caisse de retraite néerlandaise. Nous avons pu établir un lien statistique important entre le rendement et la structure de l'organisation. Fait intéressant à souligner, nous avons découvert que le facteur le plus important du rendement organisationnel, calculé à l'aide d'un instrument de mesure normalisé depuis quelques années, est la qualité du conseil d'administration.

Je précise que cette étude a été parrainée par huit grandes caisses de retraite du monde entier, dont deux canadiennes — l'OMERS et le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Il y avait trois grandes caisses de retraite américaines — le CALPERS, dont a parlé le professeur

were two major U.S. corporate funds, AT&T and IBM; and finally, the big Dutch civil service pension fund. The aggregate value of these eight funds is over \$500 billion. We can talk more about the analysis later if you would like to pursue that.

This very new research actually has not yet been published. One of the businesses with which I am involved develops these standardized metrics with respect to organizational performance. That is much more difficult to do, generally, in the publicly traded corporate world.

They are still struggling with a measure called EVA, something which does develop a standardized metric economic value added. A firm with which I am associated developed a measure called RANVAD, risk adjusted net value added, and the organizational performance measure of which I spoke is that particular metric.

Before this research, we had already established that there was a statistically significant relationship between pension fund performance and size — assets under management. That relationship was positive. In other words, we find that, on average, bigger pension funds have better performance than smaller pension funds. Therein lies an important dimension we should all keep in mind. Obviously the question is: Why should this be so?

One direct answer is simply economies of scale. The fund management business is a business where economies of scale are tremendously important. You can visualize that. As the assets increase, the costs of management do not increase at the same rate. Unit costs decrease significantly for large funds.

Another factor which may not be quite as obvious relates to the ability of large pension funds to organize themselves as businesses, complete with boards of governing fiduciaries and expert management teams which are given clear mandates as to how to run the business and what kind of goals to achieve. They in turn can hire a staff that is expert in their respective fields and can carry out their responsibility.

A subtle idea in this institutional investing business is the question that was actually the name of a report which came out of the Ontario public sector task force in 1987 titled *In Whose Interest?* A tremendously important thing to keep in mind with respect to retirement systems is that they need governance mechanisms where there is a clear mandate to act in the best interest of the stakeholders of that retirement system as opposed to the interest of various kinds of suppliers, the investment dealers, and the investment management community, all of which are anxious to offer services to retirement systems. It is tremendously important to create what economists would call informational symmetry between buyers and sellers. You need buyers that have the same amount of knowledge about their business and how financial markets work as do the sellers. That is the more subtle reason why we find that larger pension funds have better organizational performance than smaller pension funds.

MacIntosh, ainsi que celles du Wisconsin et de la Floride. Il y avait deux grandes caisses privées américaines, celles d'AT&T et d'IBM; et enfin, la grande caisse de retraite de la fonction publique néerlandaise. La valeur globale de ces huit caisses dépasse 500 milliards de dollars. Nous pourrions revenir sur l'analyse plus tard si vous le voulez.

Cette étude très récente n'a pas encore été publiée. L'une des entreprises avec lesquelles je travaille élabore les instruments de mesure normalisés relatifs au rendement organisationnel. C'est habituellement beaucoup plus difficile à faire dans les sociétés cotées à la Bourse.

Ils sont encore en train de mettre au point une mesure normalisée de la valeur ajoutée économique. Une entreprise avec laquelle je travaille a mis au point une mesure de la valeur ajoutée nette rajustée en fonction des risques, qui est justement la mesure du rendement organisationnel que je viens d'évoquer.

Avant cette étude, nous avions déjà établi qu'il existait un lien statistique important et positif entre le rendement et la taille d'une caisse de retraite — les actifs gérés. Autrement dit, nous avons constaté que, en moyenne, les caisses de retraite importantes ont un meilleur rendement que les petites. Il y a là une dimension importante dont nous devrions tous nous rappeler. Évidemment, la question qui se pose est pourquoi en est-il ainsi?

Une réponse directe est simplement les économies d'échelle. La gestion d'une caisse est une activité où les économies d'échelle jouent un rôle extrêmement important. Vous pouvez comprendre pourquoi. À mesure que l'actif augmente, le coût de la gestion n'augmente pas au même rythme. Les coûts unitaires diminuent considérablement pour les caisses de grande envergure.

Un autre facteur qui n'est peut-être pas aussi évident est la capacité des grandes caisses de se structurer comme des entreprises, avec des conseils d'administration et des équipes de gestion formées d'experts qui ont des mandats très clairs sur la façon de gérer les opérations et les objectifs à atteindre. Ces équipes de gestion peuvent à leur tour embaucher du personnel spécialisé dans les domaines visés pour s'acquitter de leurs responsabilités.

Une question subtile qui se pose dans ce monde des investissements institutionnels a été posée dans le titre d'un rapport publié par le groupe de travail du secteur public de l'Ontario en 1987 et qui demandait *Dans l'intérêt de qui?* Il est extrêmement important de se rappeler que les régimes de retraite ont besoin de mécanismes de régie prévoyant le mandat clair de défendre les intérêts de leurs participants plutôt que ceux des divers fournisseurs, des courtiers en valeurs, des gestionnaires en placement, qui cherchent tous à offrir leurs services aux régimes de retraite. Il est extrêmement important de créer ce que les économistes appelleraient une symétrie de l'information entre les acheteurs et les vendeurs. Il faut que les acheteurs aient la même quantité de connaissances sur leurs affaires et sur le fonctionnement du marché que les vendeurs. Voilà la raison plus subtile pour laquelle nous constatons que les grandes caisses de retraite ont un meilleur rendement organisationnel que les petites.

The organizational design quality factor and the size factor are obviously highly material for the CPP Investment Board, which will become a large institutional investor within six or seven years. The latest number I have seen is somewhere between \$75 billion to \$100 billion in terms of assets, which does not make it any larger than Caisse de dépôt et placement du Québec or Ontario Teachers', which is currently at \$50 billion. It is of that order of magnitude. You cannot think about the system strictly in domestic terms. You must think about the system in a global context, where pension funds of \$50 billion to \$100 billion are not at all uncommon.

The other point I would make is that this is now a green light on moving ahead with the public service retirement system in Ottawa, which has been basically managed on a cash-flow basis where the net positive cash-flow purchases non-marketable, government debentures which then accumulate. That whole system is now in the process of reorganizing itself as yet another major stand-alone retirement system, with details to follow — they have not been worked out. That is another \$60-billion system which is potentially not that far away from playing a market-type role in our financial markets.

To develop a language about the different kinds of players involved with pension funds, there are governing fiduciaries, which are effectively the board. There are managing fiduciaries, which are generally the people accountable for managing the business; and then there are operating fiduciaries, people to whom individual tasks have been delegated.

The point that I would make — and this is certainly relevant with respect to the CPP Investment Board which is in the process of being formulated — is that how well that system performs will be largely determined by the quality of the 12 appointed people, with the delegated power to create a management structure to create a vision for that organization and to report out to Canadians as to how well that system is performing.

The final point that I would make — and people who know me know that I do not miss any chance to make this point. I saw this 10 years ago, but most people now recognize that we live in a global world with global financial markets. With the 20-per-cent rule, trying to manage the proportion of assets that Canadian funds must keep investing in Canada is becoming increasingly inappropriate. This is a good forum to place that view. I believe — and hopefully Mr. Martin will agree — that we must be close to letting that rule go so that Canadian pension funds do not operate under any handicap. We live in a global world, and we must accept that reality.

The Chairman: Thank you very much.

I wish to ask the first question. You have talked about institutional investors and pension funds and the difference between public- and private-sector financial pension funds. There are many individual Canadians who are investing their own money in the market, either through mutual funds or on their own.

La qualité et la taille de la structure organisationnelle sont évidemment des facteurs très importants pour l'Office d'investissement du RPC, qui deviendra un grand investisseur institutionnel d'ici six ou sept ans. Les chiffres les plus récents que j'ai lus quelque part varient de 75 à 100 milliards de dollars d'actifs, ce qui ne le rend pas plus gros que la Caisse de dépôt et placement du Québec ni que le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, dont l'actif est actuellement de 50 milliards de dollars. Voilà l'ordre de grandeur. Il est impossible de penser uniquement en termes nationaux. Il faut voir le système dans un contexte planétaire, où des caisses de retraite de 50 à 100 milliards de dollars sont monnaie courante.

L'autre point que je veux faire observer est qu'on a maintenant donné le feu vert à une transformation du régime de retraite de la fonction publique à Ottawa, qui, jusqu'ici, a été géré essentiellement en fonction des flux de l'encaisse et où les liquidités nettes positives servent à acheter des débetures non négociables de l'État qui fructifient par la suite. Ce régime est en train de se réorganiser pour devenir un autre régime autonome, dont la structure détaillée reste à déterminer. Cela représente une autre caisse de 60 milliards de dollars, ce qui n'est pas loin du montant nécessaire pour jouer un rôle important sur nos marchés financiers.

En ce qui concerne les différents protagonistes dans les caisses de retraite, il y a les administrateurs fiduciaires, en réalité le conseil d'administration. Il y a les dirigeants fiduciaires, généralement les personnes chargées de diriger les opérations; et le personnel fiduciaire, ceux à qui des tâches particulières sont déléguées.

Ce que je veux faire ressortir — et c'est certainement pertinent dans le cas de l'Office d'investissement du RPC qui est en train d'être créé — c'est que le rendement du régime dépend en grande partie de la qualité des douze personnes qui sont nommées et à qui on délègue le pouvoir de créer une structure de gestion donnant une orientation à cette organisation et à qui on demande d'informer les Canadiens sur le rendement du régime.

Ma dernière observation — et les gens qui me connaissent savent que je ne rate jamais une occasion de la faire — est la suivante. Je l'ai constaté il y a dix ans, mais la plupart des gens ne reconnaissent désormais que nous vivons dans un monde planétaire où les marchés financiers sont planétaires. Avec le plafond de 20 p. 100, essayer de gérer la fraction des actifs que les caisses canadiennes doivent investir au Canada devient de plus en plus déplacé. Je suis devant un bon auditoire pour exprimer cette opinion. Je crois — et j'espère que M. Martin sera d'accord — que nous devons presque abandonner ce plafond afin que les caisses de retraite canadiennes ne soient pas pénalisées. Nous vivons dans un monde planétaire et nous devons accepter cette réalité.

Le président: Merci beaucoup.

J'aimerais poser la première question. Vous avez parlé des investisseurs institutionnels et des caisses de retraite et de la différence entre les caisses du secteur privé et celles du secteur public. De nombreux Canadiens placent leurs économies sur le marché, par l'entremise de fonds communs de placement ou

Should those individual investors care about the outcome of this kind of study or the governance of institutional investors, or should the only people who really care about this be people who run major corporations in which funds are invested and the institutional investors themselves?

Mr. Ambachtsheer: I was involved in the creation — and it was just released last Thursday — of a paper by ACPM, the Association of Canadian Pension Management, which looks at Canada's national retirement income system as a whole. It talks about three pillars: minimum income support; CPP/QPP; and the voluntary sector, which then divides into employment-based pension plans and a whole myriad of RRSP-based investing opportunities that are group RRSPs or in many cases individuals investing into the financial market through the mutual fund industry.

We point out in this paper that we should all have a concern about the current system relating to this idea of unbalanced information between buyers and sellers. An interesting statistic was published a few weeks ago in a Canadian business magazine. A survey was done whereby 2,000 Canadians were asked whether they knew what level of mutual fund fees they were paying. An astounding 45 per cent of them did not know they were paying any fees at all. We argue in this ACPM paper that is a major informational problem, because while the markets earn 20 per cent per year, you can pay 2 per cent in fees and it does not matter very much. However, in the future world, when we look realistically at single digits, 7 or 8 per cent in the long term, nominal returns, the rule in pension economics is that for every 1 per cent of return you give up, you lose 20 per cent of your final pension. Consider a 2 per cent fee versus that of the Ontario Teachers' Federation which runs at one-tenth of 1 per cent. The differential in fees is huge, and that is just not generally known. That factor is important in terms of understanding the third pillar and the economics of it.

Mr. MacIntosh: My comment is of a slightly different nature.

Institutional investors play a vital role, as I have suggested, in making sure that corporate managers manage in a disciplined kind of way. That benefits not only institutional investors but also small, retail investors, especially as markets become more efficient and it becomes much more difficult for a small, retail investor, or indeed institutional investors, to beat the market on the basis of information they might find in the newspaper in the morning.

Institutional investors protect not only their interests but also the interests of other investors who, if you will, are free riders, in the sense that if corporations are generally better run in our economy, then all investors will benefit from that.

In addition, institutional investors now do the bulk of the trading in Canadian capital markets.

directement. Ces investisseurs individuels devraient-ils se soucier du résultat de ce genre d'étude ou de la régie des investisseurs institutionnels, ou les dirigeants des grandes sociétés dans lesquelles ces sommes sont investies et les investisseurs institutionnels devraient-ils être les seuls à s'en soucier?

M. Ambachtsheer: J'ai participé à la rédaction d'une étude — qui a été publiée jeudi dernier — de l'ACPM, l'Association of Canadian Pension Management, portant sur l'ensemble du système national de revenu de retraite du Canada. Il y est question des trois piliers: le soutien du revenu minimum; le RPC/RRQ; et le secteur volontaire, qui se divise en régimes de pension de l'employeur et en une foule de possibilités de placements collectifs ou individuels dans des REER, les placements individuels sur le marché financier s'effectuant souvent par l'entremise de l'industrie des fonds communs de placement.

Nous faisons ressortir dans ce document que nous devrions tous nous inquiéter du déséquilibre de l'information entre les acheteurs et les vendeurs dans le système actuel. Une statistique intéressante a été publiée il y a quelques semaines dans une revue d'affaires canadienne. Dans un sondage où l'on a demandé à 2 000 Canadiens s'ils savaient combien ils payaient en frais d'administration aux fonds communs de placement, 45 p. 100 d'entre eux ne savaient même pas qu'ils payaient quelque chose. C'est effarant. Nous soutenons dans ce document de l'ACPM qu'il s'agit d'un grave problème d'information, parce que, quand le marché rapporte 20 p. 100 par année, on peut se permettre de payer 2 p. 100. Mais pour l'avenir, quand il est réaliste de s'attendre à un rendement qui n'atteint pas les deux chiffres, à un rendement nominal de 7 ou 8 p. 100 à long terme, la règle dans le domaine des pensions est que chaque réduction du rendement d'un point de pourcentage représente une réduction de la pension de 20 p. 100. Comparez ces frais de 2 p. 100 à ceux de la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, qui s'établissent à un dixième de 1 p. 100. L'écart est énorme et personne n'en sait rien. Ce facteur est important pour comprendre le troisième pilier et les facteurs économiques en jeu.

M. MacIntosh: Mon observation sera de nature un peu différente.

Les investisseurs institutionnels jouent un rôle vital, comme je l'ai indiqué, pour que les gestionnaires gèrent de manière disciplinée. Les investisseurs institutionnels en profitent, mais aussi les petits épargnants, surtout lorsque les marchés deviennent plus efficaces et qu'il devient beaucoup plus difficile pour un petit épargnant, mais aussi pour l'investisseur institutionnel, d'avoir le dessus sur le marché en s'appuyant sur l'information qu'il trouve dans le journal du matin.

Les investisseurs institutionnels protègent non seulement leurs intérêts mais aussi ceux des resquilleurs, si vous me permettez l'expression, en ce sens que si les sociétés sont généralement bien dirigées dans notre économie, tous les investisseurs en profitent.

De plus, les investisseurs institutionnels effectuent actuellement la plupart des opérations sur les marchés financiers canadiens.

The pricing efficiency of the portion of the market in which you find active institutional investors is a lot greater than the pricing efficiency in that segment of the market in which you find only retail investors.

Here is another case in which retail traders are, in a sense, free riders. That is, institutional investors, by virtue of protecting their own interests and engaging in a lot of trading and making sure that stock prices reflect all currently publicly available information, are doing a favour to anyone who trades in the securities markets.

Mr. Por: I want to add to what Mr. Ambachtsheer said. If, for whatever reason, these large public-sector public pension funds do not perform as well as they could or should, the tax-paying public will have to cough up the money because the actual benefits are defined. That is the nature of defined benefit pension plans. It is not only the private-sector investor who should be eagerly looking at this issue. All of us who are, one way or another, taxpayers in this country should be looking at it because we must pay the price of the difference.

Senator Kolber: First, I, too, am a fan of Dr. Seuss and I enjoyed what you said.

On the question of confidentiality, are you talking about when you send in your proxy?

Mr. MacIntosh: The idea that lies behind confidential voting is that management at no time gets to see how people are voting; management never gets to see the proxies. Most voting is, of course, done by proxy. My understanding now is that managements are able to figure out who votes in which way.

If we design mechanisms to prevent them from doing that and protect the confidentiality of institutions or other investors voting one way or another, then that might make some inroads into this problem of conflicts of interest.

Senator Kolber: I do not see how you can do that, but that is an idea.

There seems to be a wide range of subjects that we are talking about here. First, there is the question of institutional investors vis-à-vis corporations. How does that manifest itself in any sort of legislation or regulating body? Why should an institutional investor be treated differently from any other shareholder who wants to make himself heard? I do not quite understand what we are getting at here.

Mr. MacIntosh: I was not arguing that institutional investors should be treated differently. In talking, for example, about the shape of the proxy rules, the argument is that the proxy rules ought to be crafted in such a way as to make informal communications between investors feasible without having to go through the whole apparatus of putting together a distance proxy circular, and so on. I would certainly extend that to any other shareholder. I was not trying to distinguish between institutional and other shareholders.

L'efficience de l'établissement des prix sur le créneau où se trouvent les investisseurs institutionnels actifs est beaucoup plus grande que sur le créneau où ne se trouvent que des particuliers.

Voici une autre situation où les particuliers sont, en un sens, des resquilleurs. Autrement dit, parce qu'ils protègent leurs propres intérêts, font beaucoup d'opérations et s'assurent que les cours des actions traduisent toute l'information disponible, les investisseurs institutionnels font une faveur à tous ceux qui achètent et vendent des titres.

M. Por: Je voudrais ajouter ce qui suit aux propos de M. Ambachtsheer. Si, peu importe pour quelle raison, ces grandes caisses de retraite du secteur public ne donnent pas un rendement aussi bon qu'elles le pourraient ou le devraient, les contribuables devront payer la note parce que les prestations sont déterminées. C'est la nature même des régimes de retraite à prestations déterminées. L'investisseur du secteur privé ne devrait pas être le seul à examiner cette question à fond. Tous ceux d'entre nous qui, d'une façon ou d'une autre, sont des contribuables de ce pays devraient s'y intéresser, parce que nous devons payer la différence.

Le sénateur Kolber: D'abord, moi aussi je suis un mordu du Dr Seuss et j'ai bien aimé ce que vous avez dit.

Au sujet de la confidentialité, voudriez-vous dire lorsque vous expédiez votre procuration?

M. MacIntosh: Le principe du scrutin confidentiel est que la direction ne voit jamais comment les gens votent; elle ne voit jamais les procurations. La plupart des actionnaires votent évidemment par procuration. Si je comprends bien la situation actuelle, la direction est en mesure de savoir comment les actionnaires ont voté.

Si nous concevions des mécanismes pour empêcher cela et pour protéger le caractère confidentiel du vote des institutions ou des autres investisseurs, nous réglerions peut-être en partie le problème des conflits d'intérêts.

Le sénateur Kolber: Je ne vois pas comment, mais c'est une idée.

Il me semble qu'il est question d'une foule de sujets. Il y a d'abord celui des investisseurs institutionnels par rapport aux sociétés. Comment cela se manifeste-t-il dans une loi ou dans un organisme réglementaire? Pourquoi un investisseur institutionnel devrait-il être traité différemment des autres actionnaires qui veulent se faire entendre? Je ne comprends pas très bien où vous voulez en venir.

M. MacIntosh: Je n'ai pas affirmé que les investisseurs institutionnels devraient être traités différemment. En ce qui concerne, par exemple, les règles relatives aux procurations, l'argument est que ces règles devraient être conçues de manière à rendre possibles les communications informelles entre les investisseurs sans qu'il faille déclencher le mécanisme d'une circulaire de la direction sollicitant des procurations. Cela vaut pour tous les actionnaires. Je n'essaie pas de faire une distinction entre les investisseurs institutionnels et les autres actionnaires.

Senator Kolber: From a governmental point of view, what would you do that is not already done?

Mr. MacIntosh: Perhaps I should give you a copy of a paper that I wrote and brought with me. It examines the various legal aspects — both provincial and federal — that impinge on the activities of institutions that want to get involved in corporate governance. There are approximately 10 or 15 different legal dimensions to the problem. I talked today only about three of them.

There are various legal barriers that tend to have an impact on the activity of institutions getting involved in corporate governance, such as the proxy rules or the insider-trading rules. I do not want to launch into a long discussion of all those problems but perhaps I should give the committee a copy of this paper.

Senator Kolber: I was fascinated that you brought up the question of the efficacy of large pension funds as opposed to small pension funds.

I have been involved in my lifetime with some large pension funds, such as Dupont, Seagram, TD Bank, and so on, and they are all run in different ways. I am not sure we could do anything about it. The problem with small pension funds is they just cannot afford to hire the best managers as in-house managers.

When you look at the great successes of running money, they have been by the people who have given them out to managers. I think the idea that a pension fund has to have its own staff all the time is probably wrong.

Mr. Ambachtsheer: If you look at the issue from an organizational design point of view, I think it is a reasonable proposition to say that any business that is going to operate to achieve certain goals needs to have proper governance and an organizational design structure to achieve those goals.

By the way, my cut-off point between large and small is at about \$1 billion. To me, anything below \$1 billion is small. The reason I say that is, as per your point, below that number it becomes difficult to support the economic proposition that that smaller fund has a management team dedicated to achieving positive risk adjusted net value added in the kind of financial markets in which they must operate. There is a long-standing rule in game theory which states that you do not play games you cannot win. I would argue that most funds under \$1 billion should follow the passive management route.

Senator Kolber: I wish to ask you a question on fees. You said that the Ontario Teachers' pension fund only pays one-tenth of 1 per cent in fees.

Mr. Por: It is the cost, not necessarily the fees.

Mr. Ambachtsheer: It is the all-in costs. Their money is managed 90 per cent internally and 10 per cent externally. When I

Le sénateur Kolber: Du point de vue gouvernemental, que feriez-vous qui ne se fait pas déjà?

M. MacIntosh: Je devrais peut-être vous donner un exemplaire du document que j'ai rédigé et que j'ai apporté. Il porte sur les obstacles juridiques — provinciaux et fédéraux — qui entravent les activités des institutions désireuses de participer à la régie des sociétés. Il y a environ 10 à 15 obstacles juridiques. Je n'en ai décrit que trois aujourd'hui.

Divers obstacles juridiques ont tendance à avoir des répercussions sur les activités des institutions souhaitant participer à la régie des sociétés, notamment les règles relatives aux procurations et les règles sur les opérations d'initiés. Je ne veux pas lancer un long débat sur tous ces problèmes mais je devrais peut-être remettre au comité un exemplaire de ce document.

Le sénateur Kolber: J'ai été fasciné de voir que vous avez abordé la question de l'efficacité des grandes caisses de retraite par opposition aux petites caisses.

J'ai participé au cours de ma vie à l'administration de quelques grandes caisses de retraite, telles que celles de Dupont, Seagram, la Banque TD. Elles sont toutes dirigées de façons différentes. Je ne suis pas certain que nous pourrions y changer quoi que ce soit. Le problème des petites caisses est qu'elles ne peuvent simplement pas se permettre d'embaucher les meilleurs gestionnaires pour les faire travailler à l'interne.

Quand on examine les grandes réussites en matière de gestion financière, on constate qu'elles ont été possibles parce que cette tâche a été confiée à des gestionnaires. Je pense que l'idée qu'une caisse de retraite doit toujours avoir son propre personnel est probablement fausse.

M. Ambachtsheer: Si vous envisagez le problème du point de vue de la structure organisationnelle, je pense qu'il est raisonnable d'affirmer que toute entreprise qui veut atteindre certains objectifs doit avoir la régie et la structure organisationnelle lui permettant d'atteindre ces objectifs.

En passant, une caisse de retraite est grande quand elle a un actif d'environ 1 milliard de dollars. Pour moi, tout ce qui est inférieur à 1 milliard de dollars est petit. Je dis cela parce que, comme vous l'avez indiqué, au-dessous de ce montant il devient difficile de justifier économiquement que la petite caisse de retraite ait une équipe de gestion chargée d'obtenir une valeur ajoutée nette rajustée en fonction des risques positive sur les marchés financiers dans lesquels son équipe doit fonctionner. Une vieille règle de la théorie du jeu dit qu'on ne doit pas jouer aux jeux qu'on ne peut pas gagner. Je crois que la plupart des caisses de retraite de moins de 1 milliard de dollars devraient emprunter la voie de la gestion passive.

Le sénateur Kolber: J'aimerais vous poser une question sur les frais. Vous avez déclaré que la caisse de retraite des enseignants de l'Ontario n'exige des frais que d'un dixième de 1 p. 100.

M. Por: Ce sont les coûts, pas nécessairement les frais.

M. Ambachtsheer: Les coûts globaux. Leur caisse est gérée à 90 p. 100 à l'interne et à 10 p. 100 à l'externe. Quand je

quote 10 basis points, it is the aggregation of all of the costs, both internal and external.

The Chairman: That is not trading costs. That is operating costs of the fund itself. Salary is an overhead.

Mr. Ambachtsheer: That is right. The risk adjusted net value added metric would be net of transaction costs, and the fees and internal costs would be specified separately.

Senator Kolber: The last point I want to make is a hearty endorsement of your globalization theory. I think this 20-per-cent rule is idiotic. It is absolutely imperative that it be changed. I do not know how a plan such as CPP, with \$100 billion worth of assets, can be run if it is restricted to the Canadian market. It will compound our problems. I hope the committee will see fit to advise the government that this is something that should be rectified.

The Chairman: For the record, I should point out that at least twice in the last four or five years, including about one year ago, this committee unanimously urged the government to get rid of the 20-per-cent rule, for the same reasons that Senator Kolber has just mentioned.

Mr. MacIntosh: I would like to support Senator Kolber's point. Canada is about 3 per cent of the world financial market. Many Canadians do not understand that by forcing Canadian pension funds to invest in Canada, we are forcing people who have pensions to receive a sub-optimal risk-return trade-off. Clearly, you can enhance your risk-return trade-off by buying into financial markets. If many Canadians realized that, there would be more pressure on the government to get rid of the 20-per-cent limit.

Senator Angus: Welcome to the committee and thank you for setting the stage for what I think is already becoming an interesting discussion.

For some time, we have been faced with these challenges about corporate governance. Your poetry at the outset was interesting because our challenge is to watch the clock-watching clock watchers, and it is not always easy. The study which this committee did on corporate governance focused on the basic governance rules of Canadian public corporations. Therefore, my question is fairly elementary, and I should like to have any one or all of you elaborate on it.

Professor MacIntosh, you seem to be saying that the governance of publicly traded Canadian corporations can be enhanced by the role of institutional investors, if you will, whereas in our earlier deliberations we heard that this was rather a difficult area. I submit that it is the smaller retail investor, perhaps, who needs the protection more than the big boys, since he is often disadvantaged. That can be by privileged information, the innuendo of briefings that go on, similar to briefings that go on with analysts which are, perhaps, more intimate, or lunch with the president of the institution or the CEO of the corporation.

dis 10 points de base, j'entends la somme de tous les coûts, internes et externes.

Le président: Ce ne sont pas les frais de courtage. Ce sont les frais d'exploitation de la caisse. Les traitements sont des frais généraux.

M. Ambachtsheer: C'est exact. La valeur ajoutée nette rajustée en fonction des risques exclut les frais de transaction, et les frais et les coûts internes seraient indiqués séparément.

Le sénateur Kolber: Ma dernière observation est que j'appuie de tout coeur votre théorie de la mondialisation. Je trouve ce plafond de 20 p. 100 idiot. Il est absolument impératif de le changer. Je ne vois pas comment un régime tel que le RPC, qui a un actif de 100 milliards de dollars, peut être géré correctement s'il doit se limiter au marché canadien. Cela aggraverait nos problèmes. J'espère que le comité jugera bon d'informer le gouvernement que cette lacune devrait être corrigée.

Le président: Aux fins du compte rendu, je fais remarquer qu'au moins deux fois depuis quatre ou cinq ans, y compris il y a environ un an, le comité a demandé à l'unanimité au gouvernement de supprimer ce plafond de 20 p. 100, pour les raisons que le sénateur Kolber vient d'indiquer.

M. MacIntosh: J'aimerais appuyer l'observation du sénateur Kolber. Le Canada représente environ 3 p. 100 du marché financier mondial. De nombreux Canadiens ne comprennent pas qu'en obligeant les caisses de retraite canadiennes à investir au Canada, nous obligeons les gens qui reçoivent des prestations de pension à accepter un rapport risque-avantage sous-optimal. De toute évidence, on peut améliorer ce coefficient en achetant sur d'autres marchés financiers. Si de nombreux Canadiens en prenaient conscience, ils exerceraient plus de pressions sur le gouvernement pour qu'il supprime le plafond de 20 p. 100.

Le sénateur Angus: Bienvenue au comité et merci d'avoir défini la toile de fond de ce qui est déjà en train de devenir une discussion intéressante, à mon avis.

Depuis quelque temps déjà, nous sommes confrontés aux défis relatifs à la régie des sociétés. Votre petite histoire au début était intéressante parce que notre défi consiste à guetter les guetteurs qui guettent les guetteurs d'horloge, et ce n'est pas toujours facile. L'étude que notre comité a faite sur la régie des sociétés portait sur les règles fondamentales de la régie des sociétés canadiennes. Par conséquent, ma question est assez élémentaire et n'importe lequel d'entre vous peut y répondre.

Professeur MacIntosh, vous semblez affirmer que la régie des sociétés canadiennes cotées à la Bourse peut être améliorée par le rôle des investisseurs institutionnels, si l'on veut, tandis que dans nos délibérations antérieures, nous avons entendu dire que c'est une tâche difficile. Je crois que c'est surtout le petit épargnant qui a probablement besoin davantage de protection que les gros investisseurs parce qu'il est souvent désavantagé. Il peut s'agir de renseignements d'initiés, d'allusions au cours de séances d'information, semblables aux séances d'information avec les analystes qui sont peut-être plus au courant, ou encore d'un repas avec le président de l'institution ou le pdg de la société.

We decided to have this fact-finding study to see what kind of governance the institutions themselves should have, given that there seemed to be a difference. You all seem to agree that there is need for some strong governance rules for institutional investors. Could you delineate the differences, if there are any in your minds, between the institutional investor and the publicly traded corporation?

Mr. Por: I tried to highlight some of these differences in my opening remarks. I see two or three major differences, which is why I have come to believe, after five years of haggling, that, quite frankly, corporate governance may not be as big an issue as people, including myself, originally thought in the late 1980s and early 1990s. First, to a fairly large degree, we can read every day in the newspapers about how bad a company is doing. Therefore, eventually, after three to five years, the directors, whether they like it or not — and usually they do not — are forced to do something because the results are not sufficient.

If something happens, we know about it fast. However, with a large public-sector pension fund, on which I am concentrating my efforts, you can go on for years without actually knowing how it is doing. One of the ongoing debates in the industry is that something can be set up and start to work and you will not know before 15 or 20 years whether or not it is working out. And that is the other problem — namely, that public-sector pension funds are not working in what we would call a market economy, *per se*. Therefore, one has to find measures — and Mr. Ambachtsheer is working on this diligently — we can use in lieu of the market which will tell us what is going on.

Third, in terms of publicly traded corporations, the rules for selecting directors are reasonably clear. There are generally accepted criteria with regard to who should serve as a director. We can get into a lot of arguments, which happened in the last couple of years, concerning who should serve as directors. There is a reasonable consensus that these are the people we should have.

In the public-sector pension funds, we came up with the notion that good governance is such that we invite the people who are affected by these decisions. These people could be employer groups, from the government, union groups, et cetera. From there on, there is no mechanism to pick these people, other than a very political process. I must suggest that in Canada we have less of a problem than in the U.S. My company worked with one of the largest U.S. pension funds. It is even worse there.

Once the governance process is not working, there is nothing much to date that you can do. We asked the question: If you feel that your representative on these boards is not doing the job well, or another representative of another constituency group is not doing the job well, then what can you do? The answer is: Practically nothing.

The selection of board members, the definition of what kind of knowledge should be there and non-performance identification, which is almost non-existent in large public-sector pension funds,

Nous avons décidé d'entreprendre cette recherche des faits pour voir quel type de régie devraient avoir les institutions, étant donné qu'il semblait y avoir une différence. Vous semblez tous convenir qu'il faut des règles strictes concernant la régie des investisseurs institutionnels. Pouvez-vous définir les différences, s'il y en a dans votre esprit, entre l'investisseur institutionnel et la société cotée à la Bourse?

M. Por: J'ai tenté de faire ressortir certaines de ces différences dans ma déclaration. J'en vois deux ou trois qui me portent à croire, après avoir réfléchi à la question pendant cinq ans que, franchement, la régie des sociétés n'est peut-être pas un problème aussi grave que certains, et j'en suis, le pensaient à la fin des années 80 et au début des années 90. Premièrement, dans une large mesure, nous lisons tous les jours dans les journaux que telle ou telle société va mal. Par conséquent, après trois à cinq ans, qu'ils le veulent ou non — et habituellement ils ne le veulent pas — les administrateurs sont forcés d'intervenir parce que les résultats ne sont pas suffisants.

Quand quelque chose arrive, nous l'apprenons rapidement. Mais dans le cas d'une grande caisse de retraite, sur laquelle je concentre mes efforts, la situation peut s'envenimer pendant des années sans qu'on sache ce qui se passe. L'un des débats constants dans l'industrie est qu'une caisse de retraite peut être établie et commencer à fonctionner et qu'on ne saura pas avant 15 ou 20 ans si elle fonctionne bien. Et c'est l'autre problème: les caisses de retraite du secteur public ne fonctionnent pas dans ce que nous pourrions appeler une économie de marché. Par conséquent, il faut trouver des instruments de mesure — et M. Ambachtsheer y travaille avec diligence — que nous pouvons utiliser au lieu du marché pour savoir ce qui se passe.

Troisièmement, en ce qui concerne les sociétés cotées à la Bourse, les règles de sélection des administrateurs sont relativement claires. Il y a des critères généralement acceptés concernant les personnes qui devraient siéger au conseil d'administration. On peut en discuter pendant longtemps, comme ce fut le cas il y a quelques années. Il y a cependant un consensus raisonnable sur les personnes qui devraient siéger au conseil.

Dans les caisses de retraite du secteur public, nous avons déterminé qu'une bonne régie fait en sorte qu'on invite au conseil les personnes touchées par les décisions. Il peut s'agir notamment des groupes d'employeurs, des gouvernements et des syndicats. Il n'y a pas de mécanisme pour le choix de ces personnes autre qu'un processus très politique. Je dois avouer que le problème est moins grand au Canada qu'aux États-Unis. Ma société a travaillé avec l'une des grandes caisses de retraite américaines. C'est encore pire chez nos voisins.

Quand le processus de régie ne fonctionne pas, on n'a pas trouvé bien des solutions jusqu'ici. Nous avons posé la question: si vous pensez que votre représentant au conseil ne fait pas bien son travail ou que le représentant d'un autre groupe ne fait pas bien son travail, que peut-on y faire? La réponse c'est, pas grand-chose.

Le choix des administrateurs, la définition du genre de connaissances qu'ils devraient avoir et les moyens de déterminer un mauvais rendement, qui sont presque inexistantes dans les

are factors to be considered. It is a very different kind of environment in which to make governance decisions.

Mr. MacIntosh: I agree with everything that my friend John Por has said. However, I should like to put it in legal-academic terms.

The current thinking about corporations is that there are a variety of market and legal controls which constrain managers. Typically, we talk about four different kinds of market controls. I mentioned one, which is the hostile takeover. You cannot have that in a pension fund.

You also talked about the constraints put in place by the product market. That is, corporations sell products; if the product fails, the corporation fails and the managers are out of work. Again, that is not in place with a pension fund.

We talked about a market for managers in which managers compete for jobs either within the corporation or outside the corporation. That market does not really work in the case of pension funds.

Finally, corporations are subject to a cost of capital every time they go into a capital market. Again, pension funds are not.

You basically take away those four market controls. You then look at the legal side and ask: What are the controls on the legal side? There are fiduciary duties and duties of care and skill. If you look at the pension benefits legislation in Ontario, you will find that there are these duties that apply to trustees, just as they apply to corporate fiduciaries. However, the question here is: Who will bell the cat?

In the context of the corporation, you may have an institution with a large stake which is willing, if push comes to shove, to sue management. Beneficiaries of pension funds simply do not have the same incentive. Each beneficiary has a small interest. It becomes a question of who will pay the costs of the action, which may be considerable. On paper, the duties look very much the same, but they do not mean the same thing in terms of enforcement.

Finally, there is the question of oversight. In direct oversight in a corporation, shareholders elect directors. Mr. Por mentioned in the context of pension funds that that does not happen.

If you look at the whole array of controls that exist to discipline corporate managers, you take away almost all of them in the case of pension funds. That is why I say that pension fund governance is a much more difficult problem than corporate governance.

Senator Angus: First, I thank you both for those answers. What I understand you to be saying is that there are inherent checks and balances which naturally pertain to public companies

grandes caisses de retraite du secteur public, sont des facteurs à considérer. Le cadre dans lequel se prennent les décisions de régie est très différent.

M. MacIntosh: Je suis d'accord avec tout ce que vient de déclarer mon ami John Por. Mais j'aimerais exprimer tout cela dans des termes juridiques.

On pense actuellement que divers contrôles du marché et divers contrôles juridiques imposent des contraintes aux gestionnaires dans les sociétés. D'habitude, on parle de quatre types de contrôle de marché. J'en ai évoqué un, à savoir la prise de contrôle hostile. C'est impossible dans le cas d'une caisse de retraite.

Vous avez aussi évoqué les contraintes imposées par le marché du produit. Autrement dit, les sociétés vendent un produit; si le produit est un échec, la société fait faillite et les gestionnaires se retrouvent à la rue. Là encore, c'est impossible dans le cas d'une caisse de retraite.

Nous avons parlé d'un marché des gestionnaires, où les gestionnaires rivalisent entre eux pour obtenir des emplois au sein de la société ou hors de la société. Ce marché ne fonctionne pas vraiment dans le cas des caisses de retraite.

Enfin, les sociétés doivent payer des coûts d'investissement chaque fois qu'elles font appel au marché financier. Ce n'est pas le cas des caisses de retraite.

On supprime essentiellement ces quatre contrôles du marché. On se tourne ensuite vers l'aspect juridique et on se demande quels sont les contrôles dans ce domaine? Il y a les obligations fiduciaires et les obligations de prudence et de compétence. Si vous examinez la législation ontarienne sur les prestations de pension, vous constaterez que ces obligations s'appliquent aux fiduciaires des caisses de retraite au même titre qu'aux administrateurs des sociétés. Mais la question qui se pose est qui attachera le grelot?

Dans le contexte de la société, ce peut être une institution qui a des intérêts importants en jeu et qui, au pire, décidera de poursuivre les dirigeants. Les bénéficiaires des caisses de retraite n'ont tout simplement pas les mêmes motivations. Chaque bénéficiaire a un petit intérêt. Cela devient une question de savoir qui va payer le coût parfois considérable, des poursuites. Sur papier, les obligations se ressemblent beaucoup, mais en ce qui concerne leur application, elles ne veulent pas dire la même chose.

Enfin, il y a la question de la surveillance. Dans le contexte de la surveillance directe d'une société, les actionnaires élisent les administrateurs. M. Por a indiqué que, dans le contexte des caisses de retraite, cela ne se fait pas.

Si vous examinez la foule de contrôles qui existent pour régir les gestionnaires des sociétés, vous constaterez qu'ils disparaissent presque tous dans les caisses de retraite. Voilà pourquoi j'affirme que la régie des caisses de retraite est un problème beaucoup plus délicat que celui de la régie des sociétés.

Le sénateur Angus: D'abord, je vous remercie tous les deux pour ces réponses. Si je vous comprends bien, vous affirmez qu'il y a des freins et des contrepoids naturels dans les sociétés cotées à

trading on the stock exchange. Therefore, the need for some stricter accountability and controls on the institutional investor is quite great.

I am assuming you more or less agree with that summary. If you do not agree, then I hope you will say so.

Largely, you have confined your comments to the pension funds, be they private or public. I am left wondering about investment counsellors. Do you consider them to be institutional investors? Small mutual funds, some open-ended and some closed, seem not to be interested at all in even discussing this subject.

Could you comment on that, please? As far as I can see, there are no laws which govern them.

Mr. Ambachtsheer: My friends in Australia use the word "contestability" in relation to this aspect. The whole notion of contestability is where you have fairly natural monopolies, in the sense that if you have a retirement system that covers these 200,000 members, it is not like you can start a competing one and get a market kind of outcome. However, you can do some things, such as the notion of how transparency can be simulated and motivation incentives can be created, so that similar outcomes are achieved as in a market kind of environment.

The key to success is benchmarking. Metrics must be developed which truly represent the kinds of outcomes that the stakeholders would value. That is where one must start. If one has no metrics to measure whether the system is doing what it is supposed to be doing, one has nothing.

The interesting thing about the institutional investing field is that there is a tremendous amount of data produced in this field, and that as such, there is an interesting hierarchy that we should remind ourselves of which is that data should become information, should become knowledge, should become wisdom. The challenge in the area of pension funds, the institutional investing area, generally, is exactly that; namely, to turn lots of data into information that truly informs and then creates knowledge about how to do things better.

That process has begun and it needs to continue. There is a long way to go. There is no other answer other than to create contestability for these systems and to simulate some of these disciplines in this area which do not naturally occur because they need to be different from the ones that exist in publicly traded corporations. I believe we can do that.

Senator Kolber: Could we get an example of that?

Senator Angus: Is it possible to have a specific example of your last point on benchmarking and setting up a performance-based hedge or hurdle?

Mr. Ambachtsheer: Let us take a defined benefit pension plan. The idea is that its members are promised a benefit. At any particular point in time, the accrued obligations can be estimated. In other words, on the debt side of that balance sheet, if we put a present value on these future promises, it is, for example, \$10 million using today's market rates.

la Bourse. Par conséquent, il faut exiger des comptes rigoureuxment et il faut des contrôles stricts sur l'investisseur institutionnel.

Je suppose que vous êtes plus ou moins d'accord avec ce résumé. Sinon, j'espère que vous le direz.

Dans l'ensemble, vous avez limité vos observations aux caisses de retraite, privées ou publiques. Je me demande ce que vous pensez des conseillers en placement. Les considérez-vous comme des investisseurs institutionnels? Les petits fonds communs de placement, certains à capital fixe d'autres à capital variable, ne semblent même pas intéressés à discuter de la question.

Pouvez-vous me donner votre opinion à ce sujet? À ma connaissance, aucune loi ne les régit.

M. Ambachtsheer: Mes amis australiens emploient le mot «contestabilité» à ce sujet. Ils entendent par là qu'il existe des monopoles assez naturels, en ce sens que lorsqu'un régime de retraite protège 200 000 personnes, il est difficile de mettre sur pied un concurrent rentable. Mais certaines mesures sont possibles, notamment pour stimuler la transparence et pour inciter à la motivation, afin que les résultats ressemblent à ceux qui seraient obtenus dans un cadre concurrentiel.

La clé du succès, c'est l'analyse comparative. Il faut concevoir des instruments de mesure qui représentent vraiment les types de résultats auxquels les groupes intéressés attacheraient de la valeur. C'est là qu'il faut commencer. Sans ces instruments pour savoir si le système fait ce qu'il est censé faire, on n'a rien.

Ce qui est intéressant dans le domaine de l'investissement institutionnel c'est qu'on y produit une quantité phénoménale de données. Nous ne devrions pas oublier la hiérarchie intéressante qui fait que les données devraient devenir de l'information; l'information, des connaissances; et les connaissances, une sagesse. Le défi dans le cas des caisses de retraite et dans le domaine de l'investissement institutionnel en général est exactement celui-là; à savoir comment transformer une foule de données en information qui informe vraiment et qui crée des connaissances pour pouvoir améliorer le mode de fonctionnement.

Ce processus a commencé et il doit continuer. Il y a beaucoup à faire. Il n'y a pas d'autre solution que de créer une «contestabilité» pour ces systèmes et de stimuler dans ce domaine certains mécanismes qui n'existent pas naturellement parce qu'ils doivent être différents de ceux qui existent dans les sociétés cotées à la Bourse. Je crois que nous pouvons y parvenir.

Le sénateur Kolber: Pouvez-vous nous donner un exemple?

Le sénateur Angus: Est-il possible d'avoir un exemple précis de votre dernière observation sur l'analyse comparative et l'établissement de contrôles axés sur le rendement?

M. Ambachtsheer: Prenons l'exemple d'un régime à prestations déterminées. On promet une prestation aux participants. En tout temps, il est possible d'estimer les obligations accrues. Autrement dit, au passif du bilan, si on inscrit la valeur actuelle de ces promesses futures, elle peut se chiffrer, par exemple, à 10 millions de dollars aux taux du marché actuels.

The question on the asset side of that balance sheet is: "If you have \$10 billion worth of assets, how do you invest the assets?" You have a couple of basic choices. One is that you can make the assets look as much as you can like the liabilities — the same duration, the inflation sensitivity, and make them government guaranteed. Then you have what is technically known as an immunized balance sheet.

Senator Angus: Is that like a conservative portfolio?

Mr. Ambachtsheer: Exactly. The business of a pension fund is basically to manage that balance sheet. In that sense, it is not much different than any other business, insurance company or bank that is also trying to manage a balance sheet. The choices are the same. You can try to minimize risk on the balance sheet, but the problem is that that outcome is costly because if you can earn an extra 1 or 2 per cent on the assets, it reduces the cost of the pensions. One can put equity risk on the balance sheet. A typical ratio for pension funds is 60/40 equity debt. That is done to assume that you can earn an equity risk premium which then reduces the cost of the pensions. There is an asset-mixed policy decision. It is a fundamental decision that needs to be monitored.

The other kind of decision is how you implement your asset-mixed policy. You could do it passively, through an index passive-type program. Or you can do it more actively and take what is called active management risk, which is basically to participate in the market, to try to earn additional return, usually at additional cost and additional risk.

If those are the key decisions that are made, you need to measure the outcome of those decisions.

Senator Angus: You need to find a fairly foolproof way to monitor the situation; is that correct?

Mr. Ambachtsheer: The impact of the asset-mixed policy decision and the impact of the implementation strategy is what you must measure.

Mr. Por: There is one thing I should like to add to our previous comments. We may have said that there is an impending disaster and that unless we do something radical... That is not the case. That is the first point.

We are not facing an impending crisis in the management or governance of large public-sector pension funds. We face a future whereby these public-sector pension funds will grow and grow. Eventually, according to our calculations — even now, they own 50 per cent of the outstanding shares of the largest corporations. They did not know, and the corporations did not know, what to do with that power.

Mr. Ambachtsheer is describing metrics which are available and are continually being refined. Unfortunately — and I have been working with groups of decision-makers like boards — this debate is between corporate financial experts, theorists, whatever, and it is a very slow process whereby we could get the boards to

La question du côté de l'actif est la suivante: Si l'on a 10 milliards de dollars d'actifs, comment faut-il les placer? Il y a quelques choix fondamentaux. Le premier est qu'on peut aligner le plus possible l'actif sur le passif — même durée, même sensibilité à l'inflation — et investir dans des titres garantis par l'État. On obtient alors ce qui est appelé techniquement un bilan immunisé.

Le sénateur Angus: Un peu comme un portefeuille conservateur?

M. Ambachtsheer: Exactement. Le travail d'une caisse de retraite consiste essentiellement à gérer ce bilan. En ce sens, ce n'est pas très différent de n'importe quelle autre entreprise, société d'assurance ou banque, qui essaie elle aussi de gérer un bilan. Les choix sont identiques. On peut essayer de réduire le risque, mais le problème est que cette solution est coûteuse parce que si l'on peut obtenir 1 ou 2 p. 100 de plus sur l'actif, on réduit le coût des pensions. On peut évaluer le risque pour les capitaux propres. Un coefficient représentatif pour les caisses de retraite est un ratio d'endettement de 60/40. Ce coefficient suppose qu'il est possible d'obtenir une prime sur le risque pour les capitaux propres qui réduit le coût des pensions. Il s'agit d'une décision relative à la composition de l'actif. C'est une décision fondamentale qu'il faut surveiller.

L'autre type de décision est comment mettre en oeuvre la politique sur la composition de l'actif. On peut le faire passivement, grâce à un programme passif fondé sur un indice. Ou encore on peut le faire de manière plus active et prendre ce qu'on appelle un risque de gestion actif, qui consiste essentiellement à intervenir sur le marché, pour tenter d'obtenir un rendement plus élevé, ce qui comporte habituellement des coûts et des risques supplémentaires.

S'il s'agit là des décisions clés à prendre, il faut mesurer les résultats de ces décisions.

Le sénateur Angus: Il faut trouver une méthode presque infaillible pour surveiller la situation, n'est-ce pas?

M. Ambachtsheer: L'incidence de la décision relative à la composition de l'actif et l'incidence de la stratégie de mise en oeuvre, voilà ce qu'il faut mesurer.

M. Por: J'aimerais ajouter une chose à nos observations précédentes. On a peut-être déclaré qu'une catastrophe s'annonce et qu'à moins d'une mesure radicale... Ce n'est pas le cas. Première rectification.

Nous ne sommes pas à la veille d'une crise de la gestion ou de la régie des grandes caisses de retraite du secteur public. À l'avenir, ces caisses de retraite publiques ne cesseront de grandir. Un jour, selon nos calculs — même maintenant, elles possèdent 50 p. 100 des actions en circulation des grandes sociétés. Elles ne savaient pas — et les sociétés non plus — quoi faire de toute cette puissance.

M. Ambachtsheer décrit des instruments de mesure qui existent et qui sont améliorés sans cesse. Malheureusement — et je travaille avec des groupes de décideurs tels que des conseils d'administration — le débat se situe entre des gens comme les gestionnaires en placement des sociétés et les théoriciens — et il

actually accept these metrics. Some of them accept these metrics more readily than others.

We find, in working with boards, that in order to follow these metrics, board members must give up significant individual power and they are unwilling to do so.

We are working on a pension fund in California, and we are looking at these metrics. It is easy to say: "We are screwing up. Why do not just do something else; we will not get involved." That is not a realistic answer.

Your task is to find a method — you have the metrics, which are developed, and the financial theory, which is emerging reasonably clearly — and get the boards to act upon this wisdom and commit themselves to a learning curve. I am referring to existing boards.

Senator Angus: I wanted to get an answer on my point on investment counsellors because they have so much power.

Senator Kolber: The idea about the omnipotence of a board of directors always comes through to me. As a director of large corporations for about 25 years, I feel that boards of directors, in large corporations, anyhow, are fairly useless.

Mr. Por: That would be a sad commentary of how our system works.

Senator Kolber: I should like to hear from you learned gentlemen, because it seems to be the crux of everything you are talking about. It is something that we have not come close to solving.

In the final analysis, the mandate of a board of directors of a large corporation is nothing more than hiring or firing the CEO. If you could convince me it is more, then I will feel enlightened, believe me.

Mr. MacIntosh: Your question goes back to the Berle and Means theory of 1932 which is that the management of public corporations were, in fact, self-perpetuating entities because shareholders either threw the proxy material in the garbage or just endorsed management's nominees.

That view stood unchallenged for about 50 years.

Senator Kolber: We are now at 1982.

Mr. MacIntosh: About that time, or a little later, institutional investors started to become active and financial markets started to get a bit more efficient. Scholars were beginning to wake up to the view that there were these other controls on managerial behaviour that we talked about before.

Nonetheless, many corporate scholars have suggested that outside directors, independent directors, who are supposed to play an important oversight role, are very often not terribly indepen-

faut beaucoup de temps pour faire accepter ces instruments de mesure par les conseils d'administration. Certains les acceptent plus facilement que d'autres.

En travaillant avec les conseils, nous constatons que pour pouvoir suivre ces instruments, les administrateurs doivent renoncer à un pouvoir individuel important et qu'ils ne sont pas disposés à le faire.

Nous travaillons avec une caisse de retraite en Californie, et nous examinons ces instruments. Il est facile d'affirmer: «Nous sommes en train de tout bousiller. Pourquoi ne pas faire autre chose? Nous nous en laverons les mains.» Ce n'est pas une solution réaliste.

Votre tâche consiste à trouver une méthode — vous avez les instruments de mesure qui sont mis au point et la théorie financière, qui se précise assez clairement — et à inciter les conseils d'administration à appliquer cette sagesse et à s'engager sur une courbe d'apprentissage. Je parle des conseils existants.

Le sénateur Angus: J'aimerais obtenir une réponse à ma question sur les conseillers en placement parce qu'ils sont très puissants.

Le sénateur Kolber: J'ai toujours été frappé par l'omnipotence d'un conseil d'administration. À titre d'administrateur de grandes sociétés depuis environ 25 ans, je pense que les conseils d'administration, dans les grandes sociétés tout au moins, sont plutôt inutiles.

M. Por: C'est un triste constat sur le mode de fonctionnement de notre système.

Le sénateur Kolber: J'aimerais entendre vos conseils éclairés, messieurs, parce que cela me semble le point crucial de toute cette discussion. C'est un problème que nous sommes bien loin d'avoir résolu.

En dernière analyse, le mandat d'un conseil d'administration d'une grande société n'est rien de plus que celui d'embaucher ou de renvoyer le pdg. Si vous pouvez me convaincre qu'il ne se limite pas à cela, vous m'aurez éclairé, croyez-moi.

M. MacIntosh: Votre question nous ramène à la théorie de Berle et de Means exposée en 1932 et qui disait que la direction des sociétés publiques était en réalité une entité qui se perpétuait elle-même parce que les actionnaires jetaient simplement les procurations à la poubelle ou votaient pour les personnes proposées par la direction.

Cette théorie n'a pas été contestée pendant une cinquantaine d'années.

Le sénateur Kolber: Cela nous amène en 1982.

M. MacIntosh: À ce moment-là environ ou un peu plus tard, les investisseurs institutionnels ont commencé à s'activer et les marchés financiers ont commencé à devenir un peu plus efficaces. Les théoriciens ont commencé à accepter l'idée qu'il y avait ces autres contrôles sur le comportement des administrateurs dont nous avons parlé il y a un instant.

De nombreux spécialistes des sociétés ont néanmoins laissé entendre que les administrateurs indépendants, ceux qui sont censés jouer un important rôle de chien de garde, sont souvent très

dent because they have been historically nominated by the CEO. They have office at the pleasure of the CEO. If they disagree or ask difficult questions, they will not stand for election next time around.

There are many who would take a sceptical view of what a board of a large public corporation is capable of doing.

On the other hand, with enhanced oversight from investors, like institutional investors, in particular, we are getting more oversight than was ever the case before. Hence, large boards of public corporations are better policed, perhaps not well-policed at this point in time, but better policed than they once were.

Mr. Ambachtsheer: If I can relate back to the study of 80 pension funds, the organizational design was based on CEO or equivalent ratings in the pension fund about certain statements. One that correlated most highly with organizational performance was the clarity of the delegation between the board role and the management role. This is directly related to what Mr. Por was saying earlier.

In a lot of pension funds, you get micro-management at the board level where clarity requires delegation to a CEO. They might say, "Now that we are clear about the mission, the vision and what we are attempting to achieve, just do it." There is a lot of fuzziness in many pension funds about what management decisions are effectively being made by committees. That is not an effective way to manage a business, and it shows up in the results.

Mr. Por: If we believe that the board's role is only to wait five, six or ten years until the CEO proves to be incompetent to run a corporation, then the board's role of replacing the CEO or not is a blunt instrument. By the time you do that, unfortunately, the value-added component of that corporation is lost.

Boards follow a number of rules today. First, they must accept a strategic plan developed by the management team. It is up to the board to decide to what degree they want to get into the details of that plan and whether it makes sense.

They cannot avoid dealing with institutional investor pressures because these people are sitting in large public-sector and non-public-sector pension funds — money managers aside — analyzing the hell out of companies. They must respond to that.

If a board of directors wishes to take its role seriously, it could do so, but it requires a different mindset, which is developing. If we had had this conversation in 1991, it would have been in a completely different context. Most of the directors I know are seriously considering what their role and responsibilities should be, who they are, and what they should do about it. In the late 1980s, I do not think this question was ever asked.

peu indépendante en réalité parce qu'ils sont toujours nommés par le pdg. Ils sont nommés selon le bon vouloir du pdg. S'ils ne sont pas d'accord ou s'ils posent des questions difficiles, ils ne seront pas élus la prochaine fois.

Beaucoup sont sceptiques quant aux pouvoirs réels du conseil d'administration d'une grande société publique.

Par contre, à cause de la surveillance accrue exercée par les investisseurs, et par les investisseurs institutionnels en particulier, jamais la surveillance n'a été aussi grande. Les conseils d'administration des grandes sociétés sont donc mieux contrôlés, peut-être pas encore bien contrôlés mais mieux contrôlés qu'ils ne l'étaient par le passé.

M. Ambachtsheer: Si je peux revenir à l'étude sur les 80 caisses de retraite, la structure organisationnelle reposait sur la cote du pdg ou l'équivalent dans la caisse de retraite par rapport à certains énoncés. L'un de ceux qui étaient reliés le plus directement avec le rendement de l'organisation était la clarté de la délégation des pouvoirs entre le conseil d'administration et les dirigeants. Cela confirme les propos de M. Por.

Dans un grand nombre de caisses de retraite, on constate une micro-gestion au niveau du conseil d'administration alors que la clarté exigerait la délégation des pouvoirs au pdg. Les administrateurs peuvent dire: «Maintenant que la mission, la vision et nos objectifs sont clairs, exécutez». Il y a beaucoup de confusion dans un grand nombre de caisses de retraite au sujet des décisions de gestion qui sont effectivement prises par les comités. Ce n'est pas une façon efficace de gérer une entreprise, et les résultats financiers en témoignent.

M. Por: Si nous sommes convaincus que le rôle du conseil d'administration consiste à attendre cinq, six ou dix ans, jusqu'à ce qu'il soit démontré que le pdg est incapable de diriger la société, alors le rôle du conseil de remplacer ou ne pas remplacer le pdg est un instrument radical. Mais quand on en vient là, malheureusement, la valeur ajoutée de la société a disparu.

Les conseils d'administration appliquent plusieurs règles de nos jours. Premièrement, ils doivent accepter un plan stratégique élaboré par l'équipe de gestion. Il incombe au conseil de décider dans quelle mesure il veut entrer dans les détails et dans quelle mesure le plan est sensé.

Les administrateurs ne peuvent pas éviter de faire face aux pressions des investisseurs institutionnels parce que ces investisseurs siègent au conseil des grandes caisses de retraite du secteur public et du secteur privé — et je ne parle pas des gestionnaires en placement — et analysent les sociétés sous toutes les coutures. Les conseils d'administration doivent réagir à ces pressions.

Lorsqu'un conseil d'administration souhaite prendre son rôle au sérieux, il peut le faire, mais il doit penser différemment. Ce changement est en train de se produire. Si nous avions eu cette conversation en 1991, elle se serait déroulée dans un contexte complètement différent. La plupart des administrateurs que je connais réfléchissent sérieusement à ce que devraient être leur rôle et leurs responsabilités, qui ils sont et ce qu'ils devraient faire. À la fin des années 80, je crois que ces questions ne se posaient même pas.

Being the member of a board of directors is an onerous task. It will take 15 years to develop how these practices will actually affect the governance of these corporations. There is no question that these forces are in place.

In the North American system, where capitalism, capital markets and freedom of the press are much stronger than in Europe, these issues are coming to the forefront much earlier. In Germany, strong representation from boards came about in 1936-37 when freedom of the press and capital markets were not as strong as they are today in the U.S. Therefore, they had to create an effective instrument, which was the supervisory board.

Senator Angus: Perhaps I can get to the point I am seeking in another way with respect to investment counsellors, mutual funds and other institutional investors, besides the big public pension funds you are concentrating on.

The manager of the CN pension fund appeared before us about one-and-a-half years ago. He listed, in descending order, approximately 14 or 15 cardinal points that he watches for amongst the management or the governance of a publicly traded company. A threshold of alarm bells ring for him. Could you suggest a similar list of points that an investor should watch out for, in terms of institutional investors? Where are the soft spots and the warning bells starting to ring? Again, I focus more on the investment counsellor and the mutual fund where you see widows and estates. Maybe the original benefactor is a sophisticated investor, but the widow, or the family, is left with these large pools of capital. They fall into the hands of these individuals. They are not in a position to know. One of our missions here is to delineate a list of signals.

Mr. Ambachtsheer: The key thing that I would look for in hiring a third party or outside investment counsellor would be the alignment of economic interests. With respect to large public funds, they are directly accountable to a set of stakeholders. They are looking after their interests.

Once you go to a third party, whether it is investment counselling or most of the mutual funds, there is an interesting dichotomy of economic interest, in the sense that these businesses are owned by other people who are trying to maximize their own bottom lines. They are in the business of running that business, and they are looking at revenues, less costs, equalling their profits. There is a question as to whether there is a clarity of economic interest between serving the customers well and how they enhance their own bottom lines.

In theory, the market should work these things out. But unfortunately, this is an area of great informational asymmetry where the sellers know a lot more about the nature of the product and what the services are than the buyers generally. Economics tell us that when you have informational asymmetry, generally the outcome is low-quality products at too high a price. That is one of the challenges — namely, how do you deal with great informational asymmetry typically between the buyers of investment management services and the sellers of investment? I do not have an obvious answer to that, other than raising the general

Être administrateur n'est pas de tout repos. Il faudra 15 ans pour voir comment ces pratiques influenceront réellement la régée de ces sociétés. Il ne fait aucun doute que ces forces sont en place.

Dans le système nord-américain, où le capitalisme, les marchés financiers et la liberté de presse sont beaucoup plus forts qu'en Europe, ces questions arrivent au premier plan beaucoup plus tôt. En Allemagne, de fortes pressions ont été exercées par les conseils d'administration vers 1936-1937, lorsque la liberté de presse et les marchés financiers n'étaient pas aussi forts qu'ils le sont aujourd'hui aux États-Unis. Ils ont donc dû créer un mécanisme efficace, le conseil de supervision.

Le sénateur Angus: Je peux peut-être formuler autrement ma question sur les conseillers en placement, les fonds communs de placement et les autres investisseurs institutionnels, en plus des grandes caisses de retraite publiques sur lesquelles vous concentrez votre attention.

Le gestionnaire de la caisse de retraite du CN a comparu devant nous il y a environ un an et demi. Il a indiqué, en ordre descendant, environ 14 ou 15 facteurs essentiels qu'il surveille dans la gestion ou la régée d'une société cotée à la Bourse et qui déclenchent un signal d'alarme. Pouvez-vous nous donner une liste semblable pour les investisseurs institutionnels? Quels sont les talons d'Achille et les facteurs qui déclenchent le signal d'alarme? Là encore, je m'intéresse davantage aux conseillers en placement et aux fonds communs de placement où investissent des veuves et des successions. Le premier bénéficiaire était peut-être un investisseur averti, mais la veuve ou la famille obtient tout à coup un capital important et n'est pas en mesure de savoir. L'une de nos missions consiste à définir une liste de signaux.

M. Ambachtsheer: Ce que je rechercherais le plus si je faisais appel à un tiers ou à un conseiller en placement externe ce serait l'harmonisation des intérêts économiques. Les grandes caisses de retraite publiques doivent rendre des comptes directement à certains groupes d'intéressés. Ils veillent sur leurs intérêts.

Quand on s'adresse à un tiers, que ce soit un conseiller en placement ou la plupart des fonds communs de placement, il y a une dichotomie intéressante entre les intérêts économiques, en ce sens que ces entreprises appartiennent à d'autres personnes qui essaient d'optimiser leurs profits. Elles sont en affaires pour faire de l'argent, et revenu moins coûts égale profits. On peut se demander également si les intérêts économiques coïncident en ce qui concerne le service à donner aux clients et la façon d'accroître les profits.

En théorie, le marché devrait régler ces problèmes. Il s'agit malheureusement d'un domaine où il existe une grande asymétrie de l'information et où les vendeurs sont généralement beaucoup mieux renseignés que les acheteurs sur la nature du produit et sur les services. La théorie économique nous apprend que lorsque l'information est asymétrique, il en résulte généralement des produits de faible qualité à un prix trop élevé. C'est l'un des défis — comment réduire la grande asymétrie de l'information qui existe entre les acheteurs de services de gestion de placements et les vendeurs de placements? Je n'ai pas de réponse évidente à

level of clarity about what the product is producing and a level of understanding of capital market efficiency. We have a high degree of informational efficiency, and chasing these money managers to do better is very difficult.

Mr. Por: One thing people tend to forget, even corporate clients who are CFOs and treasurers, is that the pension fund business is completely different than the mutual fund business, or money managers for that matter. Money managers are there to manage money and attract further money in order to enhance their fees. That is their business. Pension funds are there to fund reasonably understandable promises in the long term. They could elect to be conservative and immunize the portfolio, or they could mismatch their portfolios according to their abilities. At the end of the day, mutual funds or money managers will always try to attract more money.

How do they do that? They never emphasize the money you have to pay for the service. They always emphasize short-term results. You never see, for example, that over the last 15 years they have beaten the TSE by 15 basis points. That information is not sexy.

At the end of the day, the answer is a thorough education. I am always surprised by how little these facts are known by people in corporate finance and by the general public. Unfortunately, this is not a good story. Whenever you read an article about mutual fund performance, you are always dealing with the stars and the dogs. You are never dealing with the efficiency of the markets and the fact that it is horrendously difficult to beat them.

In my view, even the media has a lot of catching up to do. They are misleading the public, telling them they should look for the stars to get them to Nirvana.

Senator Angus: It is too late when you get to that.

Mr. MacIntosh: I agree absolutely.

If I were a beneficiary of a pension fund, or investing money in the market in any capacity, I would want the people investing my money to know a few basic things about capital markets. One is that Canadian capital markets are pretty much efficient, at least in the larger firms that institutions tend to invest in if not in the small-firm sector, and that means that it is very difficult to beat the market on the basis of fundamental information; that is, reading articles in the newspaper and looking at balance sheets and income statements. It is very tough because in an efficient market public prices reflect all publicly available information.

That is very important datum reflecting on the value of active management. Active management, as Mr. Ambachtsheer said earlier, seeks to sell over-valued stocks and buy undervalued stocks. There is a tremendous amount of evidence that that is very tough to do. I would want someone investing my money to understand these basics about efficient markets.

cette question sinon qu'il faudrait accroître le niveau général de clarté quant au produit et mieux comprendre l'efficacité des marchés financiers. Nous avons un degré élevé d'efficacité de l'information, et il est très difficile de pousser ces gestionnaires en placement à faire mieux.

M. Por: L'une des choses que les gens ont tendance à oublier, et même les sociétés clientes qui sont les chefs des opérations financières et les trésoriers, est que le milieu des caisses de retraite est complètement différent de celui des fonds communs de placement, voire même des gestionnaires en placement. Les gestionnaires en placement veulent gérer les fonds et attirer des capitaux afin d'accroître leurs honoraires. C'est leur travail. Les caisses de retraite veulent financer des promesses raisonnables à long terme. Elles peuvent choisir d'être conservatrices et d'immuniser le portefeuille ou elles peuvent composer leur portefeuille en fonction de leurs capacités. Au bout du compte, les fonds communs de placement ou les gestionnaires en placement tentent toujours d'attirer plus d'argent.

Comment s'y prennent-ils? Ils ne soulignent jamais le montant que vous devez payer pour obtenir leurs services. Ils soulignent toujours les résultats à court terme. Vous ne voyez jamais, par exemple, que depuis 15 ans, ils ont surpassé le TSE de 15 points de base. Ce genre d'information n'est pas accrocheur.

Au bout du compte, la solution c'est une éducation en profondeur. Je suis toujours étonné de voir à quel point ces faits sont méconnus des gens qui s'occupent des finances des sociétés et du public en général. Malheureusement, cela ne vend pas. Chaque fois que vous lisez un article sur le rendement d'un fonds commun de placement, il est toujours question des titres qui montent en flèche et des titres qui périclitent. Il n'est jamais question de l'efficacité des marchés et du fait qu'il est extrêmement difficile d'avoir le dessus sur eux.

À mon avis, même les médias ont beaucoup de rattrapage à faire. Ils induisent le public en erreur en lui disant qu'il devrait chercher les titres qui montent en flèche pour atteindre le nirvana.

Le sénateur Angus: C'est trop tard quand on y arrive.

M. MacIntosh: Je suis tout à fait d'accord.

Si j'étais bénéficiaire d'une caisse de retraite ou que j'investissais sur le marché en quelque qualité que ce soit, je voudrais que les gens qui placent mon argent aient des notions de base concernant les marchés financiers. La première de ces notions est que les marchés financiers canadiens sont plutôt efficaces, tout au moins dans les grandes entreprises où les institutions ont tendance à investir si ce n'est dans les petites entreprises, et cela veut dire qu'il est très difficile d'avoir le dessus sur le marché en se fondant sur l'information de base, c'est-à-dire lire le journal et analyser les bilans et les résultats financiers. C'est très difficile parce que dans un marché efficace, les prix reflètent l'information disponible.

C'est très important quand on réfléchit à la valeur de la gestion active. La gestion active, comme l'a expliqué M. Ambachtsheer, cherche à vendre des actions surévaluées et à acheter des actions sous-évaluées. Les preuves sur la difficulté de la tâche ne manquent pas. J'aimerais que la personne qui place mon argent comprenne ces faits essentiels sur l'efficacité des marchés.

Also important is the value of portfolio diversification. It sounds trite, but economists will tell you that your best risk-return trade-off is achieved when you buy something called the market portfolio, which is all financial assets that are available in the proportion that their value bears to the total value of the whole market. You want a wide range of asset classes to achieve this best risk-return trade-off. I am not sure that many retail investors know as much about diversification as they ought to.

Finally, indexing strategies, whether you are a retail investor or an institutional investor, are extremely low-cost and very effective strategies. You cannot underperform the market. You will never outperform it, but you have a very low-cost strategy. If you buy an index like the TSE 300, away you go. It does not matter how big or small the fund is. It is a very low-cost and effective way to go.

Senator Austin: I should like to thank you, Mr. Chairman, for organizing a fascinating morning with remarkable expertise.

I have a number of questions scattered around the topic. First, I should like to go to the question of the 20-per-cent limitation. What was the original public policy, as you understood it, that imposed the original limitation which became 20 per cent?

Mr. Ambachtsheer: The earliest evidence that I was able to find was from a gentlemen called Edgar Benson in a 1971 budget. At that time, it was the 10-per-cent rule. Some of us spent many years labouring to get it from 10 per cent to 20 per cent.

The original motivation was a perception that Canada was a huge capital importer, that we had not a very good and sturdy financial infrastructure in this country and, therefore, protection was required. The way the story is told is that pension funds and investors are getting this tax break and therefore they ought to put something back. They invest in Canada, which creates jobs, et cetera. That is the myth you are dealing with.

Senator Austin: What is the reality today as you see it?

Mr. Ambachtsheer: Whether you buy this capital-importing argument or not, it is certainly gone. If you look at capital flows today, you see huge flows going out and coming in. It is not an issue any more. A huge change is the fiscal position of the federal and provincial governments. Five years ago, it could be said that we had to borrow \$50 billion every year. That is not true any more.

If you look at the relative prices of the Canada 30-year bond and the 30-year Treasury bond, you will see that the yield on the Canadian bond is now lower than on the U.S. bond. Whatever conditions may have existed in the past, they are gone.

La valeur de la diversification du portefeuille est importante également. Cela semble banal mais les économistes vous diront que le meilleur rapport risque-avantage est obtenu lorsqu'on achète ce qu'on appelle le portefeuille du marché, autrement dit tous les actifs disponibles dans la proportion que représente leur valeur par rapport à la valeur totale du marché. On veut un vaste éventail de catégories d'actifs pour obtenir le meilleur rapport risque-avantage. Je ne suis pas convaincu qu'un grand nombre de petits épargnants connaissent autant la diversification du portefeuille qu'ils le devraient.

Enfin, des stratégies d'indice, que l'on soit petit épargnant ou investisseur institutionnel, ne coûtent pas cher et sont très efficaces. On ne peut pas faire pire que le marché. On n'aura jamais le dessus sur lui, mais on aura une stratégie qui coûte très bon marché. On achète un indice comme le TSE 300 et le tour est joué. Peu importe la taille du placement. C'est une stratégie qui ne coûte pas cher et qui est très efficace.

Le sénateur Austin: Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir organisé cette matinée fascinante et d'avoir invité des personnes aussi compétentes.

J'ai quelques questions variées sur le sujet. Premièrement, j'aimerais revenir sur la question du plafond de 20 p. 100. La politique publique visait-elle au départ, selon vous, à imposer un plafond qui est devenu un plafond de 20 p. 100?

M. Ambachtsheer: Les premières mentions que j'ai pu trouver proviennent d'un dénommé Edgar Benson dans un budget de 1971. À ce moment-là, le plafond était de 10 p. 100. Certains d'entre nous ont travaillé d'arrache-pied pendant de nombreuses années pour le faire passer de 10 à 20 p. 100.

La justification au départ était l'impression que le Canada constituait un gros importateur de capitaux, que nous n'avions pas une infrastructure financière très bonne et très solide et qu'il fallait donc nous protéger. On affirme que les caisses de retraite et les investisseurs obtiennent un allègement fiscal et qu'ils devraient donc faire quelque chose en contrepartie. Ils investissent au Canada, ce qui crée des emplois, et cetera. Voilà le mythe auquel vous avez affaire.

Le sénateur Austin: C'est la réalité actuellement, telle que vous la voyez?

M. Ambachtsheer: Qu'on accepte cet argument de l'importation de capitaux ou non, il ne tient plus de nos jours. Si vous examinez les mouvements de capitaux actuels, vous constaterez qu'il y a un énorme va-et-vient. Ce n'est plus un problème. La situation financière du gouvernement fédéral et des provinces a énormément changé. Il y a cinq ans, on pouvait affirmer que nous devions emprunter 50 milliards de dollars par année. Ce n'est plus vrai de nos jours.

Examinez les prix relatifs des obligations du gouvernement canadien à 30 ans et des obligations du Trésor américaines à 30 ans et vous verrez que le rendement des obligations canadiennes est inférieur à celui des obligations américaines. Si ces conditions ont existé par le passé, ce n'est plus le cas actuellement.

The real shame in this process is that, in the last 20 years, we have missed building a significant, material international investment capability in Canada. It has not been in the interests of our financial investment community to staff up the very expensive process of investing internationally, with the result, today, that much of the Canadian pension fund money is being managed out of London, Hong Kong, Tokyo and New York rather than out of Montreal, Toronto and Vancouver.

Mr. MacIntosh: It is worthwhile to point out that to some extent the 20-per-cent rule can be circumvented by constructing so-called synthetic portfolios using derivatives. I am sure you are aware of that, but that takes a certain amount of expertise and not every small fund will have that expertise. It is probably more effective just to do away with the rule.

Senator Austin: We certainly have today a North American money market. In the days when Mr. Benson introduced his budget, there was a separate Canadian capital market. I was sure that that was your answer and I am persuaded that it is the right answer.

If we lift the ceiling, is it your view that it should be lifted gradually, to allow a learning curve, or should we simply drop it totally? If we did that, what would be the consequences?

Mr. Ambachtsheer: I think we could let it go tomorrow with no observable consequences in terms of currency changes.

More realistically, when we campaigned to get the 10 per cent ceiling moved to 20 per cent, we said that just in case there was some short-term movement it should be done in 2 percentage point steps. Our mistake was to say to go from 10 per cent to 20 per cent. Now the recommendation is to go from 20 per cent to 30 per cent and then let it go.

In those economies where there are no restrictions, the U.K. for example, 30 per cent foreign exposure seems to be a natural resting point. In all investment situations there is a natural home country bias related to information. It is not like the natural position will be 2 per cent Canadian, 98 per cent outside. We believe the natural resting point — and we have checked this with pension funds — would be about 70 per cent domestic and 30 per cent internal. However, individual funds could have different proportions. We believe the fiduciaries should decide.

Senator Austin: You were talking earlier about informational asymmetry. The further you get from the Canadian base, would you agree, the more asymmetry will exist for the fund manager?

Mr. Ambachtsheer: There are two kinds of asymmetry. There is potentially asymmetry among professionals, but there is also asymmetry within a market between professionals and non-professionals. There are the two phenomena. That is an interesting question. I think it relates a lot to what segment of the market you are investing in.

Ce qui est une vraie honte dans ce processus c'est qu'au cours des 20 dernières années, nous avons raté la chance de bâtir une capacité importante d'investissement international au Canada. Notre milieu financier n'avait pas intérêt à lancer le processus très coûteux de l'investissement international, de sorte que, de nos jours, une grande partie des actifs des caisses de retraite canadiennes sont gérés à Londres, Hong Kong, Tokyo et New York plutôt qu'à Montréal, Toronto et Vancouver.

M. MacIntosh: Il est utile de souligner que, jusqu'à un certain point, le plafond de 20 p. 100 a été contourné en construisant des portefeuilles synthétiques à l'aide de produits dérivés. Je suis certain que vous le savez, mais il faut pour cela certaines compétences que ne possèdent pas nécessairement les petites caisses. Il est probablement plus efficace d'abolir le plafond.

Le sénateur Austin: Nous avons certainement de nos jours un marché monétaire nord-américain. Lorsque M. Benson a déposé son budget, il y avait un marché financier canadien distinct. Je suis convaincu que c'était votre réponse et je suis persuadé que c'est la bonne.

Si nous abolissons le plafond, pensez-vous qu'il faudrait le faire graduellement, pour permettre une courbe d'apprentissage, ou devrions-nous l'abolir tout d'un coup? Si nous retenions cette solution, quelles seraient les conséquences?

M. Ambachtsheer: Je pense que nous pourrions l'abolir demain matin sans conséquence observable sur le taux de change.

Mais de façon plus réaliste, lorsque nous avons exercé des pressions pour faire porter le plafond de 10 à 20 p. 100, nous avons déclaré que, au cas où il y aurait des fluctuations à court terme, il vaudrait mieux procéder par étapes de deux points de pourcentage. Notre erreur a été de demander que le plafond passe de 10 à 20 p. 100. Nous recommandons actuellement de le porter de 20 à 30 p. 100, puis de le supprimer.

Dans les économies où il n'y a pas de restrictions, au Royaume-Uni par exemple, 30 p. 100 d'engagements étrangers semble un plafond naturel. Dans toutes les situations de placement, il y a un avantage naturel pour le pays hôte au niveau de l'information. Il n'est pas question d'une position naturelle qui serait 2 p. 100 au Canada et 98 p. 100 à l'étranger. Nous pensons que le coefficient naturel — et nous l'avons vérifié auprès des caisses de retraite — serait environ 70 p. 100 de placements au Canada et 30 p. 100 à l'étranger. Mais les caisses pourraient avoir des proportions différentes. Nous pensons que les fiduciaires devraient décider.

Le sénateur Austin: Vous avez parlé il y a un moment de l'asymétrie de l'information. Plus on s'éloigne de la base canadienne, plus cette asymétrie est grande pour le gestionnaire de la caisse, ne croyez-vous pas?

M. Ambachtsheer: Il y a deux types d'asymétrie. Il y a une asymétrie possible entre les professionnels mais aussi au sein d'un même marché entre les professionnels et les non-professionnels. Ce sont les deux phénomènes. La question est intéressante. Je pense qu'elle est beaucoup reliée au créneau sur lequel on investit.

For example, the broadly traded major bond markets have become very integrated. It is almost treated like one bond market with different currencies. There is convergence toward major multinational publicly traded corporations being treated as one. It is sometimes hard to tell whether IBM is a U.S. company or a global one. There is that segment of the market, and then there is the smaller, more local segment which naturally will be informationally more efficient for local investors.

Senator Austin: I am seeing, whether correctly or not, that in the developing countries — China being one example, but there are others — there are enormous numbers of new equities being offered to the international market on the basis of factual patterns that are perhaps less full in their disclosure than we have become used to.

Do you think the market can address that issue or do you believe that there should be some constraints established by standards, either government or institutional?

Mr. Ambachtsheer: Again you are into the challenge of creating knowledgeable and powerful institutional investors that understand the concept of due diligence. As long as there is bottom line accountability for producing results, it is natural that at the top of the list of the people who have the designated responsibility for investing in developing markets would be due diligence.

Mr. MacIntosh: Senator, I would certainly agree with Mr. Ambachtsheer. I would add that there is more informational asymmetry when you go into a smaller developing market and that returns to outside investors are not the same as they are to local investors.

To some extent, the problem is taking care of itself in that many of these developing countries are cognizant of the fact that, in order to continue to attract capital, they must raise their legal standards. If people go into those markets and they do not do well, then they simply withdraw their capital.

One of the more interesting developments in international securities regulation around the world in the last 10 years is a tremendous raising of standards in many of these less-well-developed markets. For example, we have seen the implementation of insider trading laws. Many of these markets did not have those laws. Basic disclosure laws and adoption of accounting conventions will also tend to reduce the informational asymmetries. I do not think they will ever entirely disappear, but I agree that we should leave it up to sophisticated institutions to choose the markets where they will put their money.

Senator Austin: We have seen, however, a tremendous volatility in third-world markets. We have seen tremendous losses taken by funds managed astutely by investment managers but, nonetheless, enormous losses in third-world funds. How does the market explain, after all this diligence, why these losses have been borne?

Ainsi, les grands marchés obligataires sont devenus très intégrés. Il s'agit presque d'un marché obligataire unique où les titres sont libellés en monnaies différentes. Il y a une convergence vers un marché où les grandes sociétés cotées à la Bourse sont considérées comme si elles n'en formaient qu'une seule. Il est parfois difficile de dire si IBM est une entreprise américaine ou une entreprise mondiale. Il y a ce créneau du marché, puis il y a le créneau local plus petit qui, du point de vue de l'information, sera naturellement plus efficient pour les investisseurs locaux.

Le sénateur Austin: Je constate, à tort ou à raison, que dans les pays en développement — en Chine par exemple, mais il y en a de nombreux autres — d'énormes quantités de nouveaux titres offerts sur le marché international présentent des faits beaucoup moins détaillés que ceux auxquels nous sommes habitués.

Pensez-vous que le marché peut résoudre ce problème ou croyez-vous qu'il faudrait prévoir certaines contraintes, au moyen de normes, gouvernementales ou institutionnelles?

M. Ambachtsheer: Là encore, vous touchez au défi qui consiste à créer des investisseurs institutionnels bien informés et puissants qui comprennent la notion de diligence raisonnable. Tant qu'il existe une responsabilité ultime pour la production de résultats, il est normal que les personnes se trouvant au haut de la liste de celles qui ont la responsabilité désignée d'investir sur les marchés en développement exercent une diligence raisonnable.

M. MacIntosh: Sénateur, je suis tout à fait d'accord avec M. Ambachtsheer. J'ajoute que l'asymétrie de l'information est plus grande pour un petit marché en développement et que le rendement pour les investisseurs étrangers n'est pas identique à celui des investisseurs locaux.

Dans une certaine mesure, le problème se règle par lui-même du fait qu'un grand nombre de ces pays en développement savent qu'afin de continuer à attirer des capitaux, ils doivent relever leurs normes juridiques. Si ceux qui investissent sur ces marchés n'obtiennent pas un bon rendement, ils reprennent simplement leurs billes.

L'une des nouveautés les plus intéressantes dans le domaine de la réglementation internationale des valeurs dans le monde ces dix dernières années a été justement le rehaussement phénoménal des normes dans un grand nombre de ces marchés moins développés. Ainsi, on a mis en oeuvre des lois concernant les opérations d'initiés. Beaucoup de ces marchés n'avaient pas de telles lois. Des lois axées sur l'information et l'adoption de conventions comptables ont aussi tendance à réduire les asymétries de l'information. Je ne pense pas que l'asymétrie disparaîtra complètement, mais je conviens que nous devrions laisser aux institutions averties le soin de choisir les marchés où elles veulent investir.

Le sénateur Austin: Nous avons toutefois constaté une instabilité phénoménale sur les marchés du Tiers monde. Nous avons été témoins des pertes énormes qu'ont essuyées les fonds communs de placement gérés astucieusement par des gestionnaires en placement, mais qui ont néanmoins subi des pertes énormes dans les fonds du Tiers monde. Comment le marché explique-t-il ces pertes, s'il y a eu toute la diligence raisonnable?

Mr. Por: I am perhaps the only person in this room who actually grew up in a country where government always tried to protect its citizens from the vagaries of capitalism and the market, which actually was good for Canada because eventually I got sick of this.

Investors are grown-ups. Unfortunately, governments with laws and guidelines cannot protect them from doing certain things. How do markets actually work? Markets look at information and draw certain conclusions in a certain way and try to react. Sometimes there are over-reactions. Eventually, the results will show that overreaction. That is why volatility is permanent. We do not really know the right price of an equity or the right price of a country's equity market.

Senator Austin: So something is wrong with our due diligence process?

Mr. Por: No. This is the nature of the market. There is a famous fiduciary case which is always quoted. Most of you are lawyers so I am on thin ice here. In 1836 or 1837, the Harvard case said: Do what you may, but capital is a hazard.

Surely, you invest in these markets to a certain degree. An institutional investor may put money into these markets at up to 5 per cent. Even if there is a major disaster in those markets, because the fund is well diversified, there is no disaster. People learn to invest in those markets in the same way that people learn how to invest in capital markets here in Canada.

Senator Austin: That is the price then of learning our way in global flows?

Mr. Ambachtsheer: I will give a venture capital example to address your question. There is a 2-6-2 rule in venture capital which is widely known. Everyone knows venture capital investing is risky, so you only do it with a part of your portfolio. But even within that piece, you go in expecting that, of ten investments, two will be complete write-offs, six will be "walking wounded," and two will be big winners.

Senator Austin: Then you will be even as a result.

Mr. Ambachtsheer: In fact, history shows that the Microsofts, if they are among those two big winners, will carry your walking wounded and your dead.

Mr. Ambachtsheer: There is a risky part of the financial markets. Even though it is risky, as long as you have generally a movement towards pricing where risk and reward are reasonably in balance, then just because you know there will be some write-offs, it does not mean you should not go into that area.

Mr. MacIntosh: It is important to emphasize that a large number of studies show that international investing actually reduces your risk. The various international markets are not perfectly correlated. One goes up and one goes down. If you buy a lot of these different markets, you actually have more insulation from risk than if you are just holding one domestic market. You are not putting all your eggs into one domestic basket. You can

M. Por: Je suis peut-être la seule personne dans cette salle qui a grandi dans un pays où le gouvernement a toujours tenté de protéger ses citoyens contre les caprices du capitalisme et du marché, ce qui, en réalité, a été bon pour le Canada, parce que j'ai fini par m'en lasser.

Les investisseurs sont des adultes. Malgré leurs lois et leurs lignes directrices, les gouvernements ne peuvent malheureusement pas les empêcher de faire certaines choses. Comment fonctionnent les marchés? Ils examinent l'information, tirent certaines conclusions et essaient de réagir. Parfois, la réaction est exagérée. Au bout du compte, les résultats traduisent cette réaction exagérée. Voilà pourquoi l'instabilité est permanente. Nous ne connaissons pas vraiment le bon prix d'une action ni le bon prix du marché boursier d'un pays.

Le sénateur Austin: Alors quelque chose ne tourne pas rond avec notre processus de diligence raisonnable?

M. Por: Non. C'est la nature du marché. Il y a une cause fiduciaire célèbre qui est toujours citée. Vous êtes pour la plupart des avocats, alors je m'aventure en terrain glissant. En 1836 ou 1837, cette cause de Harvard disait: quoi que vous fassiez, le capital est un risque.

On investit certainement sur ces marchés jusqu'à un certain point. Un investisseur institutionnel peut y investir jusqu'à 5 p. 100 de son actif. Même s'il survient une catastrophe majeure sur ces marchés, parce que le fonds est bien diversifié, il n'y a pas de désastre. Les gens apprennent à investir sur ces marchés de la même façon qu'ils apprennent à investir sur les marchés financiers au Canada.

Le sénateur Austin: Quel est le prix de cet apprentissage international?

M. Ambachtsheer: Je vais donner l'exemple du capital de risque pour répondre à votre question. Il y a une règle 2-6-2 bien connue dans le domaine du capital de risque. Tout le monde sait que l'investissement à risque comporte des risques, alors on n'y consacre qu'une partie de son portefeuille. Mais même à l'intérieur de cette portion, on investit en prévoyant que sur dix placements, deux devront être radiés, six seront des cadavres ambulants et deux seront des coups de maître.

Le sénateur Austin: À la fin, tout s'équilibre.

M. Ambachtsheer: En réalité, l'histoire démontre que les Microsoft, s'ils font partie de vos deux coups de maître, compenseront vos cadavres ambulants et vos placements radiés.

M. Ambachtsheer: Il y a une part de risque sur les marchés financiers. Malgré ce risque, tant que le mouvement général aboutit à des prix où le risque et la récompense sont relativement bien équilibrés, le fait de savoir qu'il y aura des radiations ne devrait pas vous empêcher d'investir.

M. MacIntosh: Il importe de souligner qu'un grand nombre d'études démontrent que l'investissement international réduit le risque. Les divers marchés internationaux ne sont pas parfaitement synchronisés. Un monte quand un autre descend. Quand on investit beaucoup sur ces marchés différents, on se protège davantage contre le risque que si on s'en tient à un seul marché national. On ne met pas tous ses oeufs dans le même panier, le

achieve by international investing a better risk-return trade-off. You can get rid of some of that portfolio volatility.

Senator Austin: That was the theory up until a few weeks ago. Now we are seeing the commonality of market responses because of currency relationships.

I have simply been trying to provoke a discussion. For us, the issue is the degree to which there is a need for public policy to set criteria. I personally favour public policy which allows the market and the institutions in the market to create their own system of checks and balances. The best regulatory system is found in knowledgeable operators, provided their interests are sufficiently diverse and provided there is sufficient power in each of the stakeholder sections to balance the power of other sections.

That brings me to my general question: Are the stakeholders reasonably balanced? You have spoken about governance questions with respect to boards and with respect to the public pension management. You have identified those issues.

We had an interesting witness in the corporate governance study by the name of J. P. Bryant who runs Gulf Oil in Calgary and, to quote him reasonably accurately, he said that corporate governance is nonsense.

Senator Angus: Actually, he said it is guacamole.

Senator Austin: The point he was making was that you must let the entrepreneurs be entrepreneurial; you must let the board understand the business; and, essentially, the investment community should be followers and not governors of corporate performance. There is a risk here, in his view, that institutional standards will blunt entrepreneurial performance; that the institutional system is more interested in the quarterly accounting of revenues and in its own performance than they are interested in the performance of the capital markets or business sector.

Mr. Por: This is a very delicate question because you are asking us to comment on those practices in Canada and the United States which are a source of revenue at least for me. The spectrum is very wide. There is a wide variety of excellence out there, as well as the lack thereof.

Generally, no, we as a society did not think this through. It is one thing to say that a board should be good, impartial, and knowledgeable, but how to produce such a board is open to question. Unfortunately, that is the story of life.

In general, there are few well-governed boards. As a society, or even among academics, we did not agree on what constitutes a good board. The Canadian way of saying this is that the stakeholder groups should be sitting with their representatives, and there will be a board process whereby these issues will play out and the decisions will have a reasonable chance of success. Unfortunately, that view is sometimes cloudy because the very people who are sitting there must actually respond to constituency pressures.

panier national. En investissant sur les marchés internationaux, on obtient un meilleur équilibre entre les risques et le rendement. On peut compenser en partie l'instabilité des portefeuilles.

Le sénateur Austin: C'était la théorie jusqu'à il y a quelques semaines. Maintenant, nous voyons une réaction unanime des marchés, à cause des liens qui existent entre les monnaies.

J'essayais simplement de provoquer une discussion. Pour nous, la question qui se pose est dans quelle mesure il faudrait que la politique publique fixe des critères. Je préfère pour ma part une politique publique qui permet au marché et aux institutions constituant ce marché de créer leurs propres freins et contrepoids. Le meilleur système réglementaire ce sont des participants du marché bien informés, pourvu que leurs intérêts soient assez variés et que chacun des groupes ait un pouvoir suffisant pour équilibrer le pouvoir des autres.

Cela m'amène à ma question générale: les participants sont-ils raisonnablement équilibrés? Vous avez parlé des problèmes de régie relatifs aux conseils d'administration et à la gestion des caisses de retraite publiques. Vous avez décrit ces problèmes.

Nous avons entendu un témoin intéressant lors de notre examen de la régie des sociétés. J. P. Bryant, qui dirige Gulf Oil à Calgary a déclaré — et je ne trahis pas trop ses paroles — que la régie des sociétés c'est une connerie.

Le sénateur Angus: En réalité, il a déclaré que c'était de la foutaise.

Le sénateur Austin: Ce qu'il voulait démontrer c'est qu'il faut laisser les entrepreneurs donner libre cours à leur esprit d'entreprise; il faut laisser le conseil comprendre l'entreprise; et, essentiellement, les investisseurs devraient suivre et non diriger le rendement de la société. À son avis, il y a un risque que les normes institutionnelles émoussent le rendement de l'entreprise; le système institutionnel est plus intéressé à la comptabilisation trimestrielle des revenus et à son propre rendement qu'au rendement des marchés financiers ou du milieu des affaires.

M. Por: C'est une question très délicate, parce que vous nous demandez de donner notre opinion sur des pratiques au Canada et aux États-Unis qui sont une source de revenu, pour moi tout au moins. L'éventail est très large. Il y a beaucoup d'excellence mais aussi de médiocrité.

En un mot, non, la société n'a pas réfléchi à cette question. C'est une chose d'affirmer que le conseil devrait être bon, impartial et bien informé mais comment parvenir à un tel conseil en est une autre. C'est la vie, malheureusement.

En règle générale, il y a peu de conseils bien dirigés. En tant que société, et même parmi les théoriciens, nous ne nous sommes pas entendus sur ce qui constitue un bon conseil d'administration. L'attitude canadienne consiste à affirmer que les groupes participants devraient être représentés, que le processus du conseil permettra à ces questions d'être soulevées et que les décisions prises auront des chances raisonnables de succès. Malheureusement, cette vision est parfois floue parce que très peu de ceux qui siègent à un conseil doivent réellement réagir aux pressions des groupes intéressés.

For example, if I am an employer representative working for the government as a middle manager, I have little freedom of decision-making on that board because I am being told by my bosses what to do and what not to do.

We must consider how to ensure the excellence of that board, which is what the CPP is facing. One way is to nominate people to sit on that board. You as the constituency group would not sit on it, and that also holds for governments and businesses. People are reluctant to implement that policy because they lose control. My cynical view of human nature is that control is something which we are reluctant to give up.

However, once there is a good debate concerning what constitutes a good board, Mr. Ambachtsheer and others will help these people know what they should know. There is a tremendous amount of courses and information which has either been developed or is under development, but the notion of what is a good board and who should sit on it is a carry-on point, in my view.

Mr. MacIntosh: In policing management, a balance must be struck. A degree of control over management which is too interventionist can be harmful. An illustration of that is the fact that so many corporations in the United States have incorporated in Delaware. Back in the 1970s, an SEC commissioner wrote an influential article about this move to Delaware. About half of the New York Stock Exchange firms are incorporated there. He noted that the fiduciary standards that pertain in Delaware are somewhat lower than in the other states. It is generally agreed that they are. It turned out that when companies move into Delaware, event studies on share prices show that their prices went up on average rather than down. One of the reasons appears to be that the extra degree of managerial freedom is a good thing. The laws in other states are more constraining than they should be and do not allow enough room for this entrepreneurial instinct to get out.

On the other hand, institutional investors do not threaten management in the sense that they are smart enough not to micro-manage. If they were to micro-manage and look at every little decision and interfere with day-to-day business decisions, we would conclude that institutional oversight would be a counter-productive thing.

Institutions tend to be involved in transactions that occur rarely but are relatively important in the life of the corporation: whether or not the corporation will adopt a poison pill takeover defence, or whether or not the corporation will engage in a merger with another corporation. It is an episodic oversight in most cases and not a day-to-day intrusive oversight.

I do not think corporate governance is guacamole, and institutional investors do have a role to play.

Senator Austin: I wonder about examples. For example, in the field of executive compensation, we see in the United States \$100 million being awarded to an executive officer,

Par exemple, si je suis gestionnaire intermédiaire au gouvernement et que je représente l'employeur, j'ai peu de marge de manoeuvre pour prendre des décisions au sein du conseil, parce que mes patrons me disent quoi faire et ne pas faire.

Nous devons réfléchir aux moyens d'assurer l'excellence du conseil. C'est le problème qui se pose actuellement pour le RPC. Une solution consiste à nommer les administrateurs. Vous, en tant que groupe intéressé n'y siégeriez pas, pas plus que les gouvernements et les entreprises. Les gens hésitent à mettre en oeuvre cette politique, parce qu'ils perdent le contrôle. Ma vision cynique de la nature humaine est que le contrôle est quelque chose à quoi nous renonçons difficilement.

Mais lorsqu'un débat de fond se sera engagé sur ce qui constitue un bon conseil d'administration, M. Ambachtsheer et d'autres aideront les gens à savoir ce qu'ils devraient savoir. Une foule de cours et de sources de renseignements ont été élaborés ou sont en train de l'être, mais ce qui constitue un bon conseil d'administration et qui devrait y siéger est un point de départ, à mon avis.

M. MacIntosh: Il faut parvenir à un équilibre quand on régleme les dirigeants. Un contrôle trop interventionniste peut être nuisible. J'en donne pour exemple le fait que tant de sociétés américaines sont constituées au Delaware. Dans les années 70, un membre de la Commission des valeurs mobilières a écrit un article qui a eu beaucoup d'influence sur ce mouvement vers le Delaware. Environ la moitié des sociétés cotées à la Bourse de New York sont constituées dans cet État. Il a fait remarquer que les normes fiduciaires au Delaware sont un peu plus faibles que dans les autres États. On s'entend généralement sur ce fait. Il a été démontré par des études sur les actions que, lorsque les sociétés s'établissent au Delaware, en moyenne, le cours des actions monte au lieu de baisser. L'une des causes semble être que la marge de manoeuvre supplémentaire dont jouissent les dirigeants est considérée comme une bonne chose. Les lois des autres États sont plus contraignantes qu'elles le devraient et ne donnent pas assez de liberté pour que l'esprit d'entreprise puisse se manifester.

Par contre, les investisseurs institutionnels ne menacent pas les dirigeants, en ce sens qu'ils sont assez intelligents pour ne pas faire de la micro-gestion. S'ils en faisaient et examinaient la moindre petite décision et s'immisçaient dans les décisions d'affaires quotidiennes, nous tirerions la conclusion que la surveillance institutionnelle va à l'encontre du but recherché.

Les institutions ont tendance à participer à des événements qui se produisent rarement mais qui sont relativement importants pour la vie de la société: si la société se défendra ou non par une pilule empoisonnée ou si elle cherchera ou non à fusionner avec une autre société. Il s'agit d'une surveillance épisodique dans la plupart des cas et non d'une intrusion dans les activités quotidiennes.

Je ne pense pas que la régie des sociétés soit de la foutaise, et les investisseurs institutionnels ont effectivement un grand rôle à jouer.

Le sénateur Austin: Je cherche des exemples. Ainsi, en ce qui concerne la rémunération des dirigeants, on voit aux États-Unis des dirigeants recevoir un traitement de 100 millions de dollars,

tremendous share option plans, golden parachute plans, tremendous rewards being given by a board of directors to its management. People keep in mind the way in which the CEO governed his governors. I am not saying that what was in the book is true. I am saying, whether it is true or not, that that is the story, and it is perceived to be part of corporate governance.

Is there a role for fiduciary investors on behalf of the public funds, and so on, at that level, or do they simply say, "The reward is commensurate"? Is the reward commensurate? What is happening, and how does your governance affect that? You referred to co-option earlier in your remarks.

Mr. MacIntosh: Yes.

Senator Austin: Is co-option taking place there, and how can you tell?

Mr. MacIntosh: Co-option is a serious problem. Evidence from the United States indicates that institutions that have business ties with various corporations tend to vote with management much more often than institutions that tend to be pressure-proof. If you ask institutional money managers in the Canadian community, they will tell you the same thing. I do not think we have the same systematic evidence, but that is the answer you always get about why life insurance company are pretty solemn on corporate governance, or banks and some other institutions.

That is why I indicated earlier that this is one of the pressing problems that the committee needs to address in looking at the role of institutional investors.

Mr. Ambachtsheer: The closest thing that we have identified to creating some accountability in the situations that you mention has been the public pension funds, and for fairly logical reasons. They are the funds where there is probably the most clarity of alignment between the governance management and the accountability to stakeholders. It is in their interest to call those kinds of practices into account, and it is the area where there is the least chance of there being some countervailing forces saying, "Oh, my God, we shouldn't be doing that." There are not the kinds of restraints that you see in the insurance industry and in parts of the investment counselling industry. Do you really want to take your best client? It is a problem.

Senator Austin: I am glad you mentioned that point, because I am looking for balance among stakeholders so that there are major stakeholders who cannot be co-opted and will keep the system moving forward and set the benchmarks you mentioned.

Senator Hervieux-Payette: I am talking as a shareholder of Caisse de dépôt, so perhaps I am an outsider in this case. As one of probably 5 million Quebec stockholders following what the Caisse de dépôt is doing, we have an historical background. I have dealt with them in terms of investment. When we talk about criterion and guidelines, and what the government's public policy should be, we are always asking ourselves, when they invest in the three major food chains of Quebec, "Does it help the performance of the three food chains?" As far as I am concerned

des options d'achat d'actions alléchantes, des parachutes dorés, et des conseils d'administration accorder des avantages énormes aux dirigeants. Les gens se rappellent que le pdg dirige les administrateurs. Je ne dis pas que ce qui était écrit dans le livre était vrai. Je dis que, vérité ou mensonge, c'est l'histoire qu'on raconte et on a l'impression qu'elle fait partie de la régie des sociétés.

Y a-t-il un rôle pour les investisseurs fiduciaires au nom des caisses publiques, à quel niveau ou se demandent-ils simplement si la rémunération est proportionnelle? La rémunération est-elle proportionnelle? Qu'est-ce qui arrive et quelle est l'influence de votre régie? Vous avez parlé de cooptation.

M. MacIntosh: Oui.

Le sénateur Austin: Y a-t-il cooptation et comment pouvez-vous le savoir?

M. MacIntosh: La cooptation est un grave problème. Les études aux États-Unis indiquent que les institutions qui ont des liens d'affaires avec diverses sociétés ont tendance à voter dans le même sens que la direction plus souvent que les institutions qui ont tendance à être à l'abri des pressions. Si vous interrogez les gestionnaires en placement institutionnels canadiens, ils vous le confirmeront. Je ne pense pas que nous ayons les mêmes preuves systématiques, mais c'est la réponse que nous obtenons toujours quand nous demandons pourquoi les sociétés d'assurance, les banques ou d'autres institutions prennent la régie des sociétés tellement au sérieux.

Voilà pourquoi j'ai indiqué qu'il s'agit d'un des problèmes pressants sur lequel le comité doit se pencher dans son examen du rôle des investisseurs institutionnels.

M. Ambachtsheer: Nous avons constaté que ce qui semble le plus créer une certaine responsabilité dans les situations que vous avez évoquées, ce sont les caisses de retraite publiques, et pour des raisons assez logiques. Il y a dans leur cas l'alignement probablement le plus clair entre la régie et la responsabilité envers les intéressés. Elles ont intérêt à tenir compte de ces pratiques et c'est dans ce domaine qu'il y a le moins de risque de forces contraaires pour les empêcher d'agir. Ce ne sont pas les mêmes genres de contraintes que dans l'industrie de l'assurance et dans certains secteurs des services de conseil en placement. Voulez-vous vraiment prendre votre meilleur client? C'est un problème.

Le sénateur Austin: Je suis heureux que vous ayez abordé cette question, parce que je recherche un équilibre entre tous les participants, afin que certains d'entre eux ne puissent être cooptés et qu'ils puissent continuer de faire avancer le système et établir les repères dont vous avez parlé.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je m'exprime en tant qu'actionnaire de la Caisse de dépôt, alors je suis peut-être étrangère au débat. Je fais partie des quelque 5 millions d'actionnaires québécois qui suivent les faits et gestes de la Caisse de dépôt. Nous avons un contexte historique. J'ai eu affaire avec eux pour des questions de placements. En ce qui concerne les critères et les lignes directrices et ce que devrait être la politique publique, nous nous demandons toujours, lorsqu'ils investissent dans les trois grandes chaînes d'alimentation du Québec, si cela aide le

as a consumer, I do not think so, but that must be proven. What sort of guidelines do you put in place?

When I was in telecommunications, we went to the Caisse de dépôt, and they said, "Sorry, we have already invested in your competitor." Why in one case would they invest in all the players and in the other case not? It seems that there were no criteria given. One of the original functions of the Caisse de dépôt was to pay the pensions, but it is also there to create jobs, wealth, and to reinforce the economy of Quebec. Can we have four goals with the same fund?

Do we need criteria? Where do you find these champions? They will have a difficult time to find women because they will say that they do not have the experience. I will recommend to my Prime Minister that there are probably many nuns who have administered their congregation and could qualify. We have one now in the Senate.

We must find people who would almost need to be saints. They should make all their decisions in the public interest and forget about all other interests.

The guidelines or criteria are important because we will be dealing with human beings, no matter how experienced they are.

Also, speaking of investment, some Canadians think that capitalism is somewhat savage. When it comes to investing in an environmentally hazardous company, or in foreign companies in which children are working or where human rights are not respected, should we recommend some rules if we want to enlarge the percentage for foreign investment? Should we say that foreign companies that do not comply with Canadian standards are not eligible for investment by these funds? It is important that we have a set of criteria with which Canadian people will be comfortable. We have our own standards and values. If we apply the total capitalist system, there are no rules. You just put your money where you have the best return. In terms of public interest, how do we balance this? I welcome your suggestions.

Mr. Ambachtsheer: I think it is problematic to mix what I would call fiduciary investing, where there is accountability directly to the stakeholders, those who have the assets, and an economic development sub-objective. It is clear you have a problem. You are then faced with trying to figure out whether you are transferring wealth from your stakeholders to some other situation which you would not do if you did not have that secondary objective. It is problematic to saddle investing institutions with the obligation to be fiduciaries, on the one hand, and on the other to be responsible for a different objective.

With respect to women, my observation is that they are doing very well. If you look at it on a global basis, in pension fund fiduciary, both governing and managing, two of the largest funds in the U.S. are actually run by women.

rendement de ces trois chaînes. Pour ma part, en tant que consommatrice, je ne le crois pas, mais cela reste à prouver. Quel type de lignes directrices mettriez-vous en place?

Quand j'étais dans le secteur des télécommunications, nous sommes allés à la Caisse de dépôt, et ils nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas investir dans notre société parce qu'ils investissent déjà dans notre concurrent. Pourquoi dans un cas investissent-ils dans les trois concurrents mais pas dans l'autre cas? Il me semble qu'aucun critère n'a été énoncé. L'une des fonctions de la Caisse de dépôt, au départ, consistait à payer les pensions, mais elle vise aussi à créer des emplois, de la richesse et à renforcer l'économie du Québec. Pouvons-nous atteindre ces quatre objectifs par la même caisse?

Avons-nous besoin de critères? Où trouvez-vous ces champions? Ils auront du mal à trouver des femmes parce qu'ils prétendent qu'elles n'ont pas l'expérience nécessaire. Je signalerai au premier ministre qu'il y a probablement beaucoup de religieuses qui ont administré leur congrégation et qui seraient compétentes. Nous en avons une au Sénat.

Nous devons trouver des gens qui sont presque des saints. Ils devraient prendre toutes leurs décisions en fonction de l'intérêt public et oublier tous les autres intérêts.

Des lignes directrices ou des critères sont importants parce qu'il s'agit d'être humains, malgré leur grande expérience.

De plus, en ce qui concerne l'investissement, certains Canadiens pensent que le capitalisme est plutôt sauvage. Quand il est question d'investir dans une société qui pollue ou dans des sociétés étrangères qui font travailler les enfants ou qui ne respectent pas les droits de la personne, devrions-nous recommander des règles si nous voulons accroître le pourcentage d'investissement à l'étranger? Devrions-nous déclarer que nos caisses ne peuvent investir dans les sociétés étrangères qui ne respectent pas les normes canadiennes? Il est important d'avoir une série de critères avec lesquels les Canadiens seront à l'aise. Nous avons nos normes et nos valeurs. Quand on applique le système capitaliste à la lettre, il n'y a pas de règles. On place simplement son argent là où il rapporte le plus. En ce qui concerne l'intérêt public, comment parvenons-nous à un équilibre? J'attends vos suggestions.

M. Ambachtsheer: Je pense qu'il est problématique de mêler ce que j'appelle les placements fiduciaires, ceux pour lesquels il faut rendre des comptes directement aux intéressés, les propriétaires des avoirs, avec un objectif secondaire de développement économique. Il est clair que cela pose problème. On doit alors tenter de déterminer comment transférer la richesse des intéressés vers d'autres secteurs, ce qu'on ne ferait pas si l'on n'avait pas cet objectif secondaire. Il est problématique d'imposer aux institutions qui investissent l'obligation d'être fiduciaires, d'une part, et responsables d'un objectif différent, d'autre part.

Quant aux femmes, je ferais observer qu'elles s'en tirent très bien. À l'échelle mondiale, parmi les administrateurs et les gestionnaires de caisses de retraite, deux des plus grosses caisses américaines sont dirigées par des femmes.

The other observation I would make about Caisse de dépôt is with respect to the transparency issue. They do take great care to report their annual results each year. They hold a press conference, and it is reported in all the newspapers. Unfortunately, I think they are creating data but not necessarily information and knowledge. The problem is that Caisse is an investment manager managing at least seven different balance sheets. There is automobile insurance, workers compensation, the Quebec pension plan, the public service plan, et cetera, but they add them all together and report one return number. That is not information. They should be reporting information about how those seven balance sheets are doing and then that can aggregate up to some total number. Perhaps they should be encouraged to rethink what they can do about creating information.

I do not know what to do about the economic development sub-objective. I think it is a real problem. I will now turn it over to my colleagues.

Mr. MacIntosh: You have a problem when you have a fund with two mandates. I will tell you about a study that I mentioned in the background paper by Roberta Romano of Yale University. She looked at the performance of public pension funds versus other pension funds and found that the greater the number of political appointees to the board, the statistically worse was the performance of the fund. In addition to that, many states have legal structures that permit funds to invest in local enterprises, even if they do not have the best risk-return trade-off. That was also a statistical factor in lowering fund performance.

The difficulty I see with having dual mandates is that it is a way for the state to disguise expenditures. That is, the extent to which the low performance impacts on the ability of the fund to make good on its pension promise nominally comes out of the hides of the beneficiaries. Of course, if it is a defined benefit plan, the state simply has to step in and top-up the plan. So, really, it is the taxpayers who ultimately foot the bill. It can be a way of subsidizing local investments and disguising that subsidization by routing it through a public pension fund. If the government wants to adopt local investment initiatives, it should do it more directly, in a way which is more visible.

Mr. Ambachtsheer: I wish to add something which is very important. The Auditor General in the Province of Quebec recently had some questions about the Caisse, and there were hearings in the National Assembly on the Caisse. The Caisse created a seven-minute video about what they did. I should disclose that I was one of the two people invited to say something about that video. Let me say here what I said then: If you look at the performance of the Caisse, balance sheet-by-balance sheet, they actually performed very well. That is something that I do not think they have communicated effectively to the constituency. This economic development program affects probably only a small percentage of their assets, and not the other 98 per cent. The

Je ferais une autre observation à propos de la Caisse de dépôt, au sujet de la transparence. Ils prennent bien soin de publier leurs résultats annuels tous les ans. Ils tiennent une conférence de presse, dont font état tous les journaux. Malheureusement, je pense qu'ils créent des données, mais pas nécessairement de l'information et des connaissances. Le problème, c'est que la Caisse est un gestionnaire en placement qui gère au moins sept portefeuilles différents. Il y a notamment l'assurance-automobile, la Commission des accidents du travail, le Régime de retraite du Québec et le régime de retraite de la fonction publique, mais tout est regroupé et les résultats sont globaux. Ce n'est pas de l'information. Ils devraient indiquer comment chacun portefeuille se comporte, puis faire le total. Ils devraient peut-être être encouragés à réfléchir aux mesures qu'ils peuvent prendre pour créer de l'information.

Je ne sais pas quoi faire à propos de l'objectif secondaire du développement économique. Je crois que c'est un problème bien réel. Je cède la parole à mes collègues.

M. MacIntosh: Il y a un problème quand une caisse a deux mandats. Je signale une étude de Roberta Romano de l'Université Yale, que j'ai mentionnée dans le mémoire. Elle a étudié le rendement des caisses de retraite publiques par rapport aux autres caisses et constaté que plus le nombre de nominations politiques au conseil d'administration est élevé, plus le rendement de la caisse laisse à désirer. En outre, les structures juridiques de nombreux États permettent aux caisses d'investir dans les entreprises locales, même si ces entreprises ne présentent pas le meilleur rapport risque-avantage. C'est un autre facteur statistique qui réduit le rendement de la caisse.

La difficulté que présente les mandats doubles, à mon avis, est qu'ils sont une façon pour l'État de déguiser des dépenses. Autrement dit, la mesure dans laquelle le faible rendement économique influe sur les promesses de pension nominales a un prix, que doivent payer les bénéficiaires. Évidemment, s'il s'agit d'un régime à prestations déterminées, il suffit que l'État intervienne et comble le manque à gagner. Alors, en réalité, ce sont les contribuables qui paient la note. Ce peut être une façon de subventionner les investissements locaux et de déguiser ces subventions en les faisant passer par une caisse de retraite publique. Si le gouvernement veut adopter une politique d'investissement public, il devrait le faire plus directement, d'une manière plus visible.

M. Ambachtsheer: J'aimerais ajouter une observation très importante. Le vérificateur général de la province de Québec a posé récemment quelques questions au sujet de la Caisse et il y a eu des audiences sur la Caisse à l'Assemblée nationale. La Caisse a réalisé un vidéo de sept minutes sur ses activités. Je faisais partie des deux personnes invitées à donner leur opinion sur ce vidéo. Je vais répéter ici ce que j'ai déclaré là-bas: quand on examine le rendement de la Caisse, portefeuille par portefeuille, on constate qu'elle s'en tire très bien. Je crois que c'est quelque chose que la Caisse n'a pas communiqué efficacement aux intéressés. Le programme de développement économique ne touche probablement qu'une petite fraction des actifs, pas les autres 98 p. 100. Le

problem is actually much smaller than a lot of people make it out to be. A lot of these things relate to effective communication.

Senator Tkachuk: On the question of how large a pension fund is and how it performs, you mentioned \$1 billion as the cut-off. Over \$1 billion, is bigger better?

Mr. Ambachtsheer: Yes.

Senator Tkachuk: So if you were comparing a \$1-trillion fund and a \$2-billion fund, the \$1-trillion fund would perform better? In other words, statistically, did the pension funds perform better as they got bigger?

Mr. Ambachtsheer: It gets a bit anecdotal because there is only so much you can learn from an 80-sample data base.

Of the eight sponsor funds that I mentioned earlier, those with an average size of \$50 billion U.S. — which is \$75 billion or \$80 billion Canadian — we had performance data on seven. The eighth did not have data long enough to be part of the group. They were the dominantly large funds out of the 80 and collectively they had risk-adjusted net performance far superior to the entire sample. When you look at the plot of the 80 dots, out of the seven for which we had data, six performed very well and one did not perform quite so well.

Again, I do think it is a continuum. As to whether there some ultimate figure — you mentioned \$1 trillion — I do not know. We do not have data that high. But when you look at this issue in a global context and use numbers like \$50 billion, \$60 billion, \$80 billion, in the scheme of things they are not particularly large players in the global marketplace. That is the right perspective.

Senator Tkachuk: On the question of the shareholders of a fund being involved within a company, it seems to me that they had another choice: They could have sold the stock and got out and gone somewhere else. When they go into that, are they trying to justify a bad investment in the first place? In other words, when they made that investment in the first place, they were betting on the management doing well. Obviously the company did not perform well, so now they are saying, "Perhaps we should be involved in this company to improve its performance." Managers might say, "I was the one who decided that we should invest \$50 million in stock in that particular company and I will make sure that investment works if I have to take over that company." Or would they have done just as well had they sold those 10 and bought Microsoft?

Mr. MacIntosh: In fact, the study shows that the cost of CALPERS' corporate governance program was relatively small. It was \$500,000. The aggregate increase in value achieved in the companies looked at in the study was \$137 million. Presumably, the answer is that they did a lot better by getting involved

problème est en réalité beaucoup plus petit que ce qu'en disent bien des gens. C'est en grande partie un problème d'efficacité des communications.

Le sénateur Tkachuk: En ce qui concerne la taille de la caisse de retraite et son rendement, vous avez mentionné un seuil de 1 milliard de dollars. Au-dessus de 1 milliard de dollars, plus on est gros, mieux c'est?

M. Ambachtsheer: Oui.

Le sénateur Tkachuk: Alors si l'on comparait une caisse de 1 000 milliards de dollars et une autre de 2 milliards de dollars, la plus grosse aurait un meilleur rendement? Autrement dit, statistiquement, les caisses de retraite ont-elles un meilleur rendement lorsqu'elles sont plus grosses?

M. Ambachtsheer: Ce sont des preuves surtout circonstancielles, parce qu'une base de données reposant sur un échantillon de 80 caisses ne nous apprend pas tout.

Parmi les huit caisses qui ont parrainé l'étude, celles dont la taille moyenne était de 50 milliards de dollars américains — ce qui représente 75 ou 80 milliards de dollars canadiens — nous avions des données sur le rendement de sept d'entre elles. La huitième n'avait pas de données depuis assez longtemps pour faire partie du groupe. Il s'agissait des caisses les plus grosses parmi les 80 et, collectivement, elles avaient un rendement net rajusté en fonction des risques nettement supérieur à celui de l'ensemble de l'échantillon. Sur la courbe de rendement des 80 caisses, en tenant compte du fait que nous avions des données pour sept d'entre elles, six avaient un très bon rendement et une traînait de l'arrière.

Là encore, je pense qu'il y a une continuité. Quant à savoir s'il y a un chiffre ultime — vous avez mentionné 1 000 milliards de dollars — je ne sais pas. Nous n'avons pas de données aussi élevées. Mais quand on examine la question dans une perspective mondiale et qu'on emploie des montants comme 50, 60, 80 milliards de dollars, ils ne correspondent pas à des acteurs particulièrement importants sur le marché mondial. Voilà la bonne perspective.

Le sénateur Tkachuk: En ce qui concerne les actionnaires d'une caisse ayant des liens avec une société, il me semble qu'ils avaient un autre choix. Ils auraient pu vendre les actions et investir ailleurs. Essaient-ils de justifier un mauvais placement? Autrement dit, lorsqu'ils ont fait ce placement, ils ont parié que les dirigeants dirigeaient bien. Évidemment, l'entreprise n'a pas donné de bons résultats, alors, ils se demandent s'ils ne devraient pas participer à la gestion de la société pour améliorer son rendement. Les gestionnaires de la caisse diront peut-être qu'ils ont décidé que la caisse devait acheter pour 50 millions de dollars d'actions de cette entreprise et qu'ils vont s'assurer que ce placement fructifie, quitte à prendre le contrôle de l'entreprise. Ou aurai-il mieux valu vendre ces actions et acheter celles de Microsoft?

M. MacIntosh: En réalité, l'étude démontre que le coût du programme de régie des sociétés du CALPERS a été relativement peu élevé. Il représentait 500 000 \$. La hausse globale de la valeur des actions des sociétés qui ont fait l'objet de l'étude a été de 137 millions de dollars. On peut supposer qu'ils ont eu

and by increasing the performance of those companies. Some \$137 million minus \$500,000 is a pretty good cost-benefit ratio.

Senator Tkachuk: We do not know for sure if they would have not been involved and done something else.

Mr. MacIntosh: The important point here is that those are returns above the market. That is to say the market return during that period of time was subtracted out. The \$137 million is what an economist would call an abnormal return, namely, a return above what you would have received just by taking that money and investing in a random market portfolio — buying the index, for example. The market performance was actually accounted for in that \$137 million.

Mr. Por: This whole notion of large American funds is a bit overblown. I happened to have gained work with these companies. They are much lower-key. I saw the same study and I must question the \$500,000 expense. In monitoring these companies, I know how much money they happen to have paid for a number of transacting firms to do so.

The issue is not necessarily whether it could be proved economically what would have happened had they done so because you never know. Most of these funds — and Mr. Ambachtsheer may want to comment on this — are fundamentally passively managed in the U.S. because the dollars are so huge that they have a problem finding corporations in which to invest. In most instances, they are forced to invest in an index.

Once you invest in an index, the only way you can influence the fund's performance is to go to the corporations and talk about what and how. The issue is not necessarily that they should or should not do it; the issue is by what format, by whom, at what level and at what cost. Lately, I find that the role of pension funds in corporate governance is cut back very significantly.

Senator Tkachuk: Public sector pensions with defined benefits are unique entities in the sense that the people most affected are those who are at the end of the rope who, when they turn 65, receive a pension. They do not care, or they have less self-interest in caring because they know what their pension will be. The government is backing it up in a lot of cases. Why would the person who works in a provincial or federal park cutting the grass, or the person managing the park itself, care? If they know what they will receive and the government will back it up, why would they care? The people who care about pensions are the people who are at risk. If you are not at risk, then why would you care? Perhaps governments should be involved in this because we have our own stake, in that, in the end, the taxpayer must pay for bad pension plan management.

Mr. Ambachtsheer: I do not think it is incidental that one of the best governed pension plans in this country is the Ontario teachers' pension plan. It is one of the few public plans of which I

beaucoup plus de succès parce qu'ils ont participé à la gestion de ces entreprises et ont accru le rendement de ces sociétés. La différence entre 137 millions de dollars et 500 000 \$ représente un bon ratio coûts-avantages.

Le sénateur Tkachuk: Nous ne savons pas avec certitude ce qui serait arrivé si elles n'avaient pas participé et avaient fait autre chose.

M. MacIntosh: Ce qui importe ici, c'est qu'il s'agit du rendement au-dessus de ceux du marché. Autrement dit, le rendement du marché durant cette période a été défalqué. Une somme de 137 millions de dollars représente ce qu'un économiste qualifierait de rendement anormal, à savoir un rendement supérieur à celui qui aurait été obtenu en investissant dans un portefeuille aléatoire — en achetant des titres de l'indice, par exemple. Le rendement du marché a été pris en considération dans ces 137 millions de dollars.

M. Por: Cette idée des grandes caisses américaines est un peu surfaite. J'ai travaillé pour certaines d'entre elles. Elles sont beaucoup plus modérées. J'ai vu cette étude et je mets en doute la dépense de 500 000 \$. En surveillant ces sociétés, j'ai appris combien elles ont versé à plusieurs intermédiaires pour obtenir ces résultats.

La question n'est pas tant de savoir s'il est possible de prouver économiquement ce qui serait arrivé si les caisses avaient agi ainsi, parce qu'on ne sait jamais. La plupart d'entre elles — et M. Ambachtsheer voudra peut-être intervenir à ce sujet — sont essentiellement gérées passivement aux États-Unis parce que les montants en cause sont si énormes qu'elles ont du mal à trouver des sociétés où investir. La plupart du temps, elles sont forcées d'investir dans un indice.

Quand on investit dans un indice, la seule façon d'influencer le rendement de la caisse c'est d'aller voir les sociétés et de discuter de leurs activités et de leur mode de fonctionnement. La question n'est pas tant de savoir si elles devraient le faire ou non, mais plutôt de quelle manière, par qui, à quel niveau et à quel prix. Je trouve que le rôle des caisses de retraite dans la régie des sociétés a beaucoup diminué ces derniers temps.

Le sénateur Tkachuk: Les caisses de retraite du secteur public qui versent des prestations déterminées sont des cas uniques, en ce sens que la plupart de ceux qui sont touchés sont en bout de cordée. Lorsqu'ils arrivent à 65 ans, ils reçoivent une pension. Ils se moquent des pensions, ou ils ont moins intérêt à se préoccuper, parce qu'ils connaissent le montant de la leur. Le gouvernement le garantit bien souvent. Pourquoi la personne qui tond la pelouse dans un parc provincial ou fédéral ou celle qui administre le parc devrait-elle s'inquiéter? S'ils savent quel montant ils recevront et que le gouvernement le garantit pourquoi s'en feraient-ils? Ceux qui se soucient des pensions sont ceux qui courent des risques. Si vous ne risquez rien, pour pourquoi vous inquiéter? Les gouvernements devraient peut-être intervenir parce que nous avons des billes en jeu. Au bout du compte, le contribuable doit payer la note lorsqu'un régime de retraite a été mal géré.

M. Ambachtsheer: Ce n'est pas par hasard, je crois, que l'un des régimes de retraite les mieux gérés au pays est celui des enseignants de l'Ontario. C'est l'un des rares régimes publics que

am aware anywhere in the world that has achieved crystal clear clarity about what is the real pension deal. It is a 50/50 partnership.

There is an estimated normal cost for the plan, which is about 16 per cent of pay. It is quite a rich plan and fully indexed. If going forward the investment results were not up to the expectations that were used to calculate the funding, there would have to be a top-up. There would have to be more money put in. That is the at-risk question.

The 50/50 partnership in the case of Ontario teachers means that the contribution rates of the taxpayers and of the teachers go up by the same amount. It is a clear risk-reward, symmetrical relationship between the two part partners.

A lot of other public sector plans have not achieved that clarity. As the federal public service plan is kind of put out on its own as a separate standing system, I certainly hope that the risk-reward deal between the plan members and the taxpayers will be absolutely clear.

The Chairman: You all talked in various ways about the quality of board members. You all used that phrase in different contexts. Mr. Por, in response to Senator Austin, made the observation that no one is quite sure what that means in a definitive sense. As you said, it is an exploratory issue.

Given the importance that you have all attached to it, including Mr. Ambachtsheer's study, it would be helpful for us, at the very least, to have your guidance as to what constitutes "qualities" in a board. Or perhaps the question should be what constitutes "non-quality." Sometimes you can define one by a process of exclusion.

I would ask all three of you to give some thought to that question and to send us a letter in response to it. If one of the outcomes of this study is simply the urging of pension boards, in particular public sector pensions, to adopt a quality criteria for their board, I think we then owe people an obligation to define what quality means.

Gentlemen, thank you very much for your attendance here this morning. It has been a stimulating morning.

Subject to agreement between Senator Tkachuk and myself, is it agreed that we approve the budget for next week's CPP hearings? We have to take it to Internal Economy on Thursday.

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

je connaisse qui a établi très clairement les conditions de la pension. Il y a un partenariat moitié-moitié.

Il y un coût estimé normal pour le régime, qui représente environ 16 p. 100 de la rémunération. Il s'agit d'un régime assez généreux et complètement indexé. Si, à l'avenir, les résultats des placements n'étaient pas à la hauteur des attentes qui ont servi au calcul du financement, il faudrait combler la différence. Il faudrait cotiser davantage. C'est l'inconnue.

Le partenariat moitié-moitié chez les enseignants de l'Ontario signifie que les taux de cotisation des contribuables et des enseignants sont identiques. Il y a un rapport risque-rendement symétrique et très clair entre les deux partenaires.

Beaucoup d'autres régimes du secteur public n'ont pas atteint une telle clarté. Étant donné que le régime de la fonction publique fédérale est un cas un peu unique, j'espère que le rapport risque-rendement entre les participants au régime et les contribuables sera tout à fait clair.

Le président: Vous avez tous parlé d'une façon ou de l'autre de la qualité des administrateurs. Vous avez tous employé cette expression dans des contextes différents. M. Por, en réponse à une question du sénateur Austin, a fait observer que personne n'est absolument certain de ce que cela veut dire. Comme vous l'avez indiqué, c'est une question à l'étude.

Étant donné l'importance que vous y avez tous attachée, y compris l'étude de M. Ambachtsheer, il serait utile, pour nous tout au moins, que vous nous orientiez sur ce qui constitue un conseil d'administration de «qualité». Ou plutôt sur ce qui n'est pas de qualité. On peut parfois définir les choses par un processus d'exclusion.

Je vous demanderais à tous les trois de réfléchir à cette question et de nous faire parvenir votre réponse par lettre. Si l'un des résultats de notre étude consiste simplement à demander aux conseils d'administration des caisses de retraite, en particulier les caisses publiques, d'adopter des critères de qualité, je pense que nous avons l'obligation de définir ce que nous entendons par qualité.

Messieurs, je vous remercie beaucoup d'être venus ce matin. Nous avons eu une matinée très stimulante.

Sous réserve d'un accord entre le sénateur Tkachuk et moi-même, est-il entendu que nous approuvons le budget pour les séances de la semaine prochaine sur le RPC? Nous devons le proposer jeudi au comité de la régie interne.

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

OTTAWA, Wednesday, November 19, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 6:00 p.m. to examine the state of the financial system in Canada (institutional investors).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

OTTAWA, le mercredi 19 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner l'état du système financier canadien (investisseurs institutionnels).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we have two sets of witnesses tonight in our continuing study on the role of institutional investors in the Canadian market. The first witnesses are from the Pension Investment Association of Canada: Gretchen Van Riesen, Russell Hiscock, and Donald Walcot. Their brief was circulated to you a few days ago. The witnesses will begin, as is usual in this committee, with a brief opening statement and then we will have questions.

I thank you for attending here tonight. Hearing from you early in our study was an important part of our scheduling of witnesses. Please proceed.

Mr. Donald T. Walcot, Executive Vice-President and Chief Investment Officer, Bimcor Inc., Montreal, Pension Investment Association of Canada: Mr. Chairman and honourable senators, thank you for the opportunity to appear before you today in this important consultative process. Bimcor is the BCE pension investment arm. In addition to being the chief investment officer of Bimcor, I am a director of the Pension Investment Association of Canada, familiarly known as PIAC, and chairman of its government relations committee. PIAC is the association which represents pension fund organizations in Canada in matters concerning pension investment and related issues. PIAC now represents 125 pension fund organizations which collectively manage almost \$400 billion of pension assets on behalf of over 6.5 million beneficiaries. There are 47 public pension funds as members and 78 corporate pension funds.

In the submission and the PIAC fact book with which we have provided you, there are statistics as of December 31 last year. PIAC's membership is growing consistently and the data I have just provided is more up to date.

PIAC's constituency manages over 350 pension funds, of which almost 90 per cent are defined benefits plans which pay a pension based upon an employee's length of service and average earnings. This means that there is an onerous responsibility on those who actually manage the assets to produce investment results sufficient to pay pension cheques. To put this responsibility in context, it is estimated that 85 per cent of every pension cheque is funded by investment returns, with the remainder coming from contributions. It is for this reason that effective investment of assets is vital over the long term.

You will be hearing from other institutional investors in your consultations. There are some important distinctions to keep in mind between the pension funds we represent and, for example, the mutual funds. Pension fund assets are invested over very long-term time horizons and are managed to meet the expected liabilities — the pension payments.

[Traduction]

Le président: Chers collègues, nous accueillons ce soir deux groupes de témoins dans le cadre de notre étude permanente sur le rôle des investisseurs institutionnels sur le marché canadien. Les premiers témoins représentent l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite. Il s'agit de Gretchen Van Riesen, Russell Hiscock et Donald Walcot. On vous a fait circuler leur mémoire il y a quelques jours. Les témoins commenceront, comme c'est l'usage au comité, par une brève déclaration, puis nous passerons aux questions.

Je vous remercie d'être des nôtres ici ce soir. Nous tenions à entendre vos témoignages dès le début de notre étude. Vous avez la parole.

M. Donald T. Walcot, vice-président exécutif et chef des placements, Bimcor Inc., Montréal, Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite: Monsieur le président et honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de nous donner la possibilité de comparaître devant vous aujourd'hui dans le cadre de cet important processus de consultation. Bimcor est l'organisme gestionnaire des fonds de retraite de BCE. En plus d'être l'investisseur principal de Bimcor, je suis l'un des directeurs de l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite et président de son comité des relations gouvernementales. L'Association est l'entité qui représente les organismes gestionnaires de fonds de retraite du Canada dans le domaine de l'investissement des fonds de retraite et des affaires connexes. L'Association représente actuellement 123 organismes gestionnaires de fonds de retraite qui gèrent collectivement près de 400 milliards de dollars d'actifs au nom de 6,5 millions de bénéficiaires. Quarante-sept de ces organismes représentent des fonds publics et 78 des fonds de sociétés du Canada.

Les chiffres cités dans le mémoire et le précis de l'Association que nous vous avons remis remontent au 31 décembre de l'année dernière. Le nombre de membres de l'Association augmente régulièrement et les données que je viens de vous fournir sont plus récentes.

Les organismes membres de l'Association gèrent plus de 350 fonds de retraite dont pratiquement 90 p. 100 sont des régimes à prestations déterminées, c'est-à-dire où les pensions sont calculées en fonction du nombre d'années de service et des gains moyens. Par conséquent, il incombe aux gestionnaires des actifs d'obtenir un rendement de leurs investissements qui soit suffisant pour assurer le versement des pensions. Pour situer cette responsabilité dans son contexte, on calcule que 85 p. 100 de chaque chèque de pension sont financés par un rendement du capital investi plutôt que par les cotisations. C'est pourquoi l'investissement effectif des avoirs est crucial à long terme.

D'autres investisseurs institutionnels comparaitront devant vous. Il importe de faire la distinction entre les fonds de retraite que nous représentons et les fonds mutuels, par exemple. Les actifs des fonds de retraite sont investis à très long terme et administrés pour faire face aux engagements pris, à savoir le versement des pensions.

The liability profiles of pension funds vary from fund to fund based upon the mix of actively employed members and retired members in each. Those with a preponderance of employees can take a more aggressive investment posture while those with more retired members must take a more balanced approach. Mutual funds, on the other hand, invest assets in keeping with a stated investment policy and to maximize performance.

Also, pension funds tend, on average, to hold specific investments longer because of their very long time horizons. Portfolio turnover ratios are lower in pension funds than among other institutional investors and the size of individual holdings can be very large. These factors lead pension funds managers to encourage investee companies to improve shareholder value rather than simply to dispose of their shares.

Unlike the mutual fund industry, pension funds are not competitive. Their focus on performance is one of ensuring returns adequate to meet anticipated liabilities, not to attract investors. The decision about how a pension fund allocates its assets among different asset classes is reviewed less frequently than is the same decision in a mutual fund, and pension funds rarely manage to meet anticipated economic events. In other words, pension funds do not often raise cash in expectation of a market decline as do many mutual funds. They generally stick to their knitting.

What we think you should conclude from this is that when contrasting pension funds and mutual funds, pension funds make a relatively longer-term commitment to each investment and exercise greater patience in increasing shareholder value. Recognizing this growing interest in corporate governance by its larger members, PIAC formed a corporate governance committee in 1991 in a move to increase awareness amongst all its members of the importance of corporate governance issues. That committee developed and issued PIAC's corporate governance standards as a guide to all members in their voting of proxies on contentious corporate initiatives.

PIAC has also instituted an overnight proxy calendar service which identifies for members the agenda items at upcoming corporate meetings. In discussions about corporate governance activities of pension funds, PIAC recognized that there is no widespread understanding of the way in which pension plans themselves were governed. To address this and to establish a guide for all pension funds organizations, PIAC developed its own model for pension plan governance.

I should like to take a moment to discuss the elements of this model before examining PIAC's experience in the corporate governance activities of its members.

The Chairman: Senators, within this document is a flow chart which I assume Mr. Walcot will take us through. It will probably be easier to follow if you look at the chart.

La structure des obligations des fonds de retraite varie d'un fonds à l'autre en fonction de la proportion de membres en activité et de bénéficiaires retraités. Les fonds qui comptent une majorité d'employés peuvent adopter une stratégie d'investissement plus dynamique tandis que ceux ayant davantage de bénéficiaires retraités doivent adopter une approche plus équilibrée. Par contre, les fonds mutuels investissent leurs actifs selon une politique de placement établie et pour maximiser le rendement.

Par ailleurs, les fonds de retraite ont tendance à garder certains investissements plus longtemps en raison d'une très longue période de calcul. Les fonds de retraite ont des ratios de rotation de portefeuilles plus faibles que les autres investisseurs institutionnels et le volume des avoirs individuels peut être très important. Ces facteurs incitent les gestionnaires de fonds de retraite à encourager les sociétés émettrices à valoriser les avoirs des actionnaires plutôt qu'à simplement aliéner leurs actions.

Contrairement à l'industrie des fonds mutuels, les fonds de retraite ne sont pas concurrentiels. Leur objectif premier est d'obtenir un rendement suffisant pour répondre aux obligations prévues et non d'attirer des investisseurs. Dans un fonds de retraite, la répartition des actifs parmi différentes catégories d'actifs est une décision qui est réexaminée moins souvent que dans un fonds mutuel, et les fonds de retraite arrivent rarement à réagir aux événements économiques prévus. Autrement dit, les fonds de retraite réunissent rarement des fonds en prévision d'une baisse du marché, comme c'est le cas pour les fonds mutuels. Ils s'en tiennent généralement à leurs objectifs.

Donc, ce qui distingue les fonds de retraite des fonds mutuels, c'est que les fonds de retraite prennent un engagement à relativement long terme pour chaque investissement et font preuve de plus de patience dans l'accroissement des avoirs des actionnaires. Comme ses membres les plus importants ont manifesté de plus en plus d'intérêt pour la régie d'entreprise, l'Association a constitué un comité de régie d'entreprise en 1991 pour mieux sensibiliser ses membres à l'importance des questions relatives à la régie d'entreprise. Le comité a élaboré et publié les normes de l'Association sur la régie d'entreprise pour guider ses membres lorsqu'ils votent par procuration sur des initiatives d'entreprise litigieuses.

L'Association a également établi un calendrier des votes par procuration qui informe les membres des points à l'ordre du jour des prochaines réunions de la société. Dans ses discussions sur les activités de régie d'entreprise des fonds de retraite, l'Association a reconnu qu'il existe une méconnaissance générale du mode d'administration des régimes de pension mêmes. Afin de remédier à cette situation et de guider toutes les organisations qui gèrent des fonds de retraite, l'Association a mis au point son propre modèle d'administration des régimes de retraite.

J'aimerais prendre un moment pour discuter des éléments de ce modèle avant d'aborder l'expérience de l'Association en ce qui concerne les activités de régie d'entreprise de ses membres.

Le président: Chers collègues, ce document renferme un diagramme que nous expliquera M. Walcot. Vous aurez probablement plus de facilité à suivre si vous consultez le diagramme.

Mr. Walcot: That is correct. Inside are the different components of the model.

In mid-March of this year, PIAC provided your committee and researchers with copies of this model. It was created in response to the obvious vacuum in authoritative guidelines for the governance of pension funds. Most pension funds are in fact organized along the lines suggested by the PIAC model, but without the attendant detail.

This is the only document of its kind anywhere in the world and we are impressed by the amount of interest in our work by pension professionals here and abroad. One example is the distribution by the Council of Institutional Investors in Washington D.C. of 500 copies of the model to its members.

The model is based on the belief that a corporate governance structure is centred on the pension promise and that a pension fund's primary objective is to manage assets to meet liabilities. The governing body has a fiduciary duty to the plan's beneficiaries to ensure that the pension promise is fulfilled. The selection of people for the governing body is critical. Each must be knowledgeable, be willing to accept the responsibilities of fiduciary duty, and be independent of management of the pension fund.

The model sets out the basis on which the trustees share responsibilities with those responsible for active management. It also highlights the importance of monitoring to ensure that the objectives of the funds are being efficiently met and that the structure maintains its effectiveness in allowing the plan to meet the pension promise.

I should like to discuss the experience of PIAC's members in corporate governance matters. PIAC's corporate governance standards were first published in 1993 to guide members in their consideration of contentious issues on the agenda in meetings of corporations in which they have invested. The increase in institutional investors' focus on corporate governance has resulted from the increasing size of their holdings in individual companies.

As you can see from our submission, total pension fund assets have grown by 75 per cent in the five years to 1996. Their equity investments have grown by 133 per cent in that same period compared to an increase in TSE market capitalization in the order of 67 per cent.

You can understand the dilemma facing an institutional investor holding a large position in the share capital of a company. Not many years ago it was an easy decision for such investors. Dissatisfied with corporate performance, they simply sold the shares into a liquid market. Today, it is not always as simple and many pension funds find themselves in the position of working with the company in an effort to improve long-term corporate performance.

M. Walcot: C'est exact. Il présente les différents éléments du modèle.

À la mi-mars de cette année, l'Association a remis à votre comité et à vos attachés de recherche des copies de ce modèle. Il a été créé en réponse à l'absence patente de directives autorisées sur la bonne administration des régimes de retraite. La plupart des fonds de retraite sont en réalité organisés selon le modèle proposé par l'Association, sans toutefois refléter tous les détails énoncés dans le modèle.

Il s'agit de l'unique document de ce genre au monde et nous sommes impressionnés par l'intérêt manifesté par les spécialistes ici et à l'étranger à l'égard de notre travail. À titre d'exemple, le Council of Institutional Investors de Washington D.C. a distribué 500 exemplaires du modèle à ses membres.

Ce modèle part du principe qu'une structure administrative doit être basée sur le contrat de retraite et que l'objectif premier d'un fonds de retraite est d'administrer les actifs pour faire face à ses engagements. L'organe directeur a une obligation fiduciaire envers les bénéficiaires du régime, c'est-à-dire honorer le contrat de retraite. Le choix des membres de cet organe est donc d'une importance primordiale. Chacun d'entre eux doit posséder les compétences voulues, être prêt à accepter les responsabilités qui découlent de l'obligation fiduciaire et n'avoir aucun lien avec la direction du régime de retraite.

Le modèle énonce le principe en fonction duquel les responsabilités sont partagées entre les fiduciaires et les responsables de la gestion concrète. Il souligne également l'importance d'exercer une surveillance pour s'assurer que les objectifs des fonds sont atteints de façon efficace et que la structure conserve l'efficacité voulue pour permettre au régime d'honorer le contrat de retraite.

J'aimerais discuter de l'expérience des membres de l'Association en matière de régie d'entreprise. Les normes de régie d'entreprise de l'Association ont d'abord été publiées en 1993 pour guider les membres dans leur examen des questions litigieuses à l'ordre du jour des réunions des sociétés dans lesquelles ils ont investi. L'augmentation du volume de portefeuille d'actifs des investisseurs institutionnels dans des entreprises individuelles a incité ces investisseurs à mettre davantage l'accent sur la régie d'entreprise.

Comme vous pouvez le constater d'après notre mémoire, l'actif total des fonds de retraite a augmenté de 75 p. 100 dans les cinq années qui ont mené à 1996. Leur participation au capital a augmenté de 133 p. 100 au cours de la même période, comparativement à une augmentation de la capitalisation boursière à la Bourse de Toronto de l'ordre de 67 p. 100.

Vous pouvez comprendre le dilemme auquel est confronté un investisseur institutionnel qui détient une proportion importante du capital-actions d'une société. Il n'y a pas si longtemps, il était facile pour des investisseurs insatisfaits des résultats de l'entreprise de prendre une décision: ils n'avaient qu'à vendre les actions sur un marché liquide. Aujourd'hui, ce n'est pas toujours aussi simple et un grand nombre de fonds de retraite se voient dans l'obligation de collaborer avec l'entreprise pour l'aider à améliorer son rendement à long terme.

That being said, a great many PIAC members, especially smaller members, still find that they can effectively dispose of their investments without driving prices down. For a large proportion of PIAC's membership, this is the more common response to flagging corporate performance.

However, during the period that shares of a company are held by a significant shareholder, the decisions the company takes are very important to both the company and the shareholder. One means of investor communication with the company is the proxy process. The survey of PIAC members, reported in detail in this submission, identifies those areas in which they have the greatest interest and concern.

The importance of the survey's findings is that they define the comparative importance of governance issues among a fairly large and diverse constituency of institutional investors.

We cannot stress too strongly that the attitudes expressed by PIAC's overall membership are very different to anecdotal reports you may have received of pension fund intervention in the governance of corporations. It is not correct to attribute the interests and sophistication in governance of large public pension funds to the entire pension business. That being said, PIAC believes that the motives of institutional investors, large or small, public or private, are to vote in support of good corporate governance practices which they trust will yield improved corporate performance and, hence, increased shareholder value for the beneficiaries to which they owe a fiduciary duty.

We believe that corporate governance activism is not an issue which should be regarded with concern but rather one which focuses the attention of corporate management on activities which promote improved corporate performance. That, after all, ought to be the common goal both for corporations and their shareholders.

This concludes our introductory remarks. We will be pleased to answer any questions arising from our presentation or our submission, or on any matter you believe is within our competence. Because we represent the association and the experience of its members collectively, we are not in a position to discuss special initiatives of individual members, but each of us is prepared to comment on experiences in our own organizations.

The Chairman: Thank you, Mr. Walcot. Perhaps you could just define some of the terms you used in your presentation. You talked about the importance of trustees being independent from management. Can you define "independence"? This committee, about a decade ago, when Senator Murray was chairman of the committee, developed a definition of what it meant to be an independent bank director which the government of the day ultimately accepted. There was quite a bit of debate, both within the committee and between us and the banks, as to what constituted independence. It might help if you enlarged on that a bit.

Cela dit, un grand nombre de membres de l'Association, particulièrement les plus petits, considèrent toujours qu'ils peuvent effectivement disposer de leurs investissements sans faire baisser les cours. C'est la procédure habituelle à laquelle ont recours bon nombre des membres de l'Association, lorsque la performance laisse à désirer.

Cependant, pendant la période où les actions d'une société sont détenues par un actionnaire important, les décisions que prend la société sont très importantes tant pour la société que pour l'actionnaire. Le processus de votes par procuration est donc un moyen de communication entre l'investisseur et la société. Un sondage effectué auprès des membres de l'Association, dont les résultats sont détaillés dans ce mémoire, indique les aspects qui suscitent le plus d'intérêt et de préoccupation.

Ces résultats sont intéressants parce qu'ils indiquent l'importance relative des questions concernant la régie d'entreprise parmi un groupe assez important et diversifié d'investisseurs institutionnels.

Il importe de bien comprendre que les opinions exprimées par l'ensemble des membres de l'Association diffèrent nettement des rapports isolés que vous avez peut-être reçus à propos de l'intervention des fonds de retraite dans la régie d'entreprise. On aurait tort d'attribuer l'intérêt pour la régie d'entreprise et le degré de subtilité dont ont fait preuve d'importants régimes de retraite publics à l'ensemble du secteur des régimes de retraite. Cela dit, l'Association estime que les investisseurs institutionnels, grands ou petits, publics ou privés, cherchent avant tout à ce que le vote par procuration appuie de bonnes pratiques de régie d'entreprise qui se traduiront par une amélioration des résultats et partant par l'augmentation des avoirs des actionnaires envers lesquels ils ont une obligation fiduciaire.

Il n'y a pas lieu de s'inquiéter de l'activisme des investisseurs institutionnels; on devrait plutôt y voir une façon de concentrer l'attention de la direction sur les activités qui favorisent une amélioration des résultats. Après tout, cela devrait être l'objectif commun, aussi bien des entreprises que de leurs actionnaires.

Cela met fin à nos remarques préliminaires. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions ou d'aborder tout aspect qui relève de notre compétence. Comme nous représentons l'Association et l'expérience de ses membres collectivement, nous ne sommes pas en mesure de discuter des initiatives particulières de certains membres, mais chacun d'entre nous est disposé à commenter les expériences au sein de nos propres organisations.

Le président: Je vous remercie, monsieur Walcot. Vous pourriez peut-être simplement définir certains des termes que vous avez utilisés dans votre présentation. Vous avez indiqué qu'il était important que les fiduciaires n'aient aucun lien avec la direction. Qu'entendez-vous au juste par cela? Il y a environ une dizaine d'années, ce comité, alors sous la présidence du sénateur Murray, avait défini ce que l'on entendait par un directeur de banque indépendant, et le gouvernement de l'époque avait fini par accepter cette définition. Elle avait toutefois donné lieu à un débat assez animé parmi les membres du comité et entre nous et les banques. Il pourrait être utile que vous nous donniez un peu plus de précision à ce sujet.

Second, you said that it is no longer necessarily a simple thing to sell a block of shares into an open market. Your exact words were "working with a troubled company." What does "working with" mean?

Third, you talked about your overnight proxy service. That could have one of two purposes. It could simply inform people of particular proxy issues, but it could also — since we are all in the business of seeking votes as it were — be a very effective way to get a significant bloc of votes to vote together on a proxy issue because you would be providing everyone with the same information.

My question this: Are you running an information service or are you running a bloc-generating service which is designed to, in fact, pull the various blocs together? There is no sense that there is anything wrong with that; I am just trying to understand at which of those two outcomes of the proxy service you are aiming.

Mr. Walcot: To answer the last first, the overnight proxy service is essentially a document which lists questions, usually several of them. Those questions are listed along with a comment on whether they are controversial or not. They draw your attention to them.

We use the document in our office to highlight questions that we should examine. There is no coming together. There is no communication as to how many people are voting one way or the other. There is no use of the document as a bloc document. Given that we get a great number of proxies every day, it is a way to identify questions which should be drawn to our attention.

The Chairman: So it is an information service. Most of us at this table, if faced with that, would have been inclined to start building coalitions. I am surprised you are not doing that.

Mr. Russell J. Hiscock, Manager of Investments, CN Investment Division, Montreal, Pension Investment Association of Canada: To echo Mr. Walcot's comments, not only is this an information service but also it is a one-way information service. The overwhelming majority of proxies are extremely routine. We receive information on proxies which is identified as routine or non-routine. Each individual investment organization then decides what course of action they may wish to take, once they have reviewed that proxy. However, there is no communication of any course of action back into any central facility.

Ms Gretchen Van Riesen, Assistant General Manager, Pensions and Benefits Strategy, CIBC, Toronto, Pension Investment Association of Canada: We know of no interest in doing that. I have not heard of any interest in our side of the business — which is in the investment management side of

Deuxièmement, vous avez indiqué qu'il n'est plus forcément simple de vendre un bloc d'actions sur un marché ouvert. Vous avez parlé de «collaborer avec l'entreprise en difficulté.» Qu'entendez-vous par «collaborer»?

Troisièmement, vous avez parlé du calendrier des votes par procuration. Ce calendrier pourrait avoir l'un de deux objectifs. Il pourrait simplement servir à renseigner les gens à propos de certaines questions devant faire l'objet d'un vote par procuration mais il pourrait s'agir également — puisque nous fonctionnons tous par vote, si je puis dire — d'un moyen très efficace d'obtenir un bloc important de votes sur une question devant faire l'objet d'un vote par procuration, puisque vous pourriez fournir la même information à tout le monde.

Ma question est la suivante: s'agit-il d'un service d'information ou d'un service destiné à réunir divers blocs? Il n'y a rien de mal à cela. J'essaie simplement de déterminer quel est l'objectif de ce calendrier.

M. Walcot: Pour répondre à votre dernière question en premier, ce calendrier est essentiellement un document qui énumère plusieurs questions. Ces questions sont accompagnées d'un commentaire indiquant si elles sont controversées ou non. C'est donc une façon d'attirer l'attention sur ces questions.

Nous nous servons de ce document dans notre bureau pour souligner les questions que nous devrions examiner. Il n'est pas question de grouper quoi que ce soit. Rien n'est communiqué sur le nombre de gens qui votent d'une façon ou d'une autre. Ce n'est pas l'objet de ce document. Comme nous recevons un grand nombre de votes par procuration chaque jour, c'est un moyen d'indiquer les questions qui devraient être portées à notre attention.

Le président: C'est donc un service d'information. La plupart d'entre nous autour de cette table serions portés à nous servir d'un tel document pour former des coalitions. Je suis étonné que vous ne le fassiez pas.

M. Russell J. Hiscock, directeur des investissements, Division des investissements du CN, Montréal, Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite: Pour faire écho aux commentaires de M. Walcot, non seulement s'agit-il d'un service d'information mais c'est également un service d'information unilatéral. La grande majorité des questions devant faire l'objet de votes par procuration sont des questions tout à fait courantes. L'information que nous recevons sur ces votes par procuration nous indique s'il s'agit de questions courantes ou de questions qui sortent de l'ordinaire. Chaque investisseur individuel décide alors de la mesure à prendre une fois qu'il a examiné la question devant faire l'objet d'un vote par procuration. Cette décision n'est toutefois pas retransmise à une institution centrale.

Mme Gretchen Van Riesen, directrice générale adjointe, Stratégie sur les pensions et les avantages sociaux, CIBC, Toronto, Association canadienne des gestionnaires des fonds de retraite: Nous ne voyons pas l'intérêt de le faire. Je n'ai jamais entendu qui que ce soit de notre secteur manifester de

pension funds — to pursue, as sponsors of plans, some coalition kind of thinking. It simply does not exist as far as we know.

The Chairman: I reserve the right to come back on the following issue: Given all the material you have put out on what constitutes good corporate governance from your view and given the importance you attach to good corporate governance, there is likely a compelling argument for building a coalition to have greater leverage than any one of you might have when acting individually. We will come back to that later.

Mr. Walcot: The second question referred to selling shares or working with a troubled company. I would first reiterate that for a great many PIAC members, especially the smaller members, they still find that they can effectively dispose of their investments without driving prices down. For a large proportion of PIAC's membership, the common response is to sell rather than to work.

Regarding working with a troubled company, it is my personal experience that, occasionally, when management sets up interviews with potential investors, they will often use you as a sounding board against whether they should restructure or rethink their strategy. Often you can indicate there how we — and we really only speak for ourselves — would respond to certain strategies that they propose. Sometimes they say they should move more toward retail and away from financial services, that type of thing.

That is one way of working at it. I am not aware of any more detail of getting involved with a company. We are sellers of securities rather than those who work things out, generally.

The Chairman: You described a situation where a company comes to you and asks what you think of a certain idea for changing direction. Are there situations — and would this not make sense — where you go to the company and offer the idea? In other words, are you purely reacting to their ideas or are you, in fact, volunteering some ideas of your own?

Mr. Walcot: As a policy, I only react to ideas. I am never proactive. We do not go to management. I am speaking for Bimcor now. We do not suggest changes to them; we simply react to their ideas.

The Chairman: Can I hear from your two colleagues on this? They are talking as people who run pension plans and not for PIAC, obviously.

Mr. Hiscock: From time to time, we may ask in a meeting with a company what would happen if a certain course of action were taken. To my experience, we have never called for a meeting nor written a letter nor done anything to bring up an agenda with the objective of encouraging the company to do something specific.

l'intérêt — c'est-à-dire les gestionnaires des fonds de retraite — en tant que promoteur d'un régime, pour une forme quelconque de coalition. À notre connaissance, cela n'existe tout simplement pas.

Le président: Je me réserve le droit de revenir sur la question suivante: compte tenu de toute la documentation que vous avez publiée sur ce qui constitue, selon vous, une bonne régie d'entreprise et compte tenu de l'importance que vous attachez à une bonne régie d'entreprise, il existe sans doute des arguments qui militent en faveur de la formation d'une coalition puisqu'elle permettrait d'exercer une plus grande influence que chacun d'entre vous ne pourrait le faire individuellement. Nous y reviendrons plus tard.

M. Walcot: La deuxième question porte sur la vente d'actions ou la collaboration avec une société en difficulté. Je tiens tout d'abord à répéter qu'un grand nombre de membres de l'Association, particulièrement les plus petits, considèrent toujours qu'ils peuvent effectivement disposer de leurs investissements sans faire baisser les cours. Pour la majorité des membres de l'Association, la réaction courante est de vendre plutôt que de collaborer.

En ce qui concerne la collaboration avec une société en difficulté, d'après mon expérience personnelle, lorsque la direction organise des entrevues avec des investisseurs éventuels, ils en profitent souvent pour tâter le terrain avec nous pour voir s'ils doivent restructurer ou repenser leur stratégie. À ce moment-là — et nous ne parlons qu'en notre nom propre — nous leur indiquons souvent ce que nous pensons de certaines stratégies qu'ils proposent. Parfois, ils disent qu'ils devraient s'orienter davantage vers le détail et abandonner les services financiers, ce genre de choses.

C'est une façon de collaborer. Je ne suis pas au courant d'autres détails sur cet aspect. Nous sommes des vendeurs de valeurs mobilières plutôt que des gens qui règlent des problèmes.

Le président: Vous décrivez une situation où une société s'adresse à vous pour vous demander ce que vous pensez d'un changement d'orientation. Y a-t-il des cas — et cela ne serait-il pas logique — où vous proposez vous-même une idée à la société? En d'autres mots, vous contentez-vous de réagir à leurs idées ou leur proposez-vous certaines de vos idées?

M. Walcot: J'ai pour principe uniquement de réagir. Je ne prends jamais l'initiative. Nous ne faisons pas de démarche auprès de la direction. Je parle au nom de Bimcor pour l'instant. Nous ne leur proposons pas de changement; nous réagissons simplement à leurs idées.

Le président: Puis-je avoir l'opinion de vos deux collègues à ce sujet, en tant que gestionnaires de fonds de retraite et non pas comme porte-parole de l'Association, évidemment.

M. Hiscock: Il arrive que nous demandions à l'occasion d'une réunion avec une entreprise, ce qui se passerait si l'on optait pour une certaine ligne de conduite. Selon mon expérience, nous n'avons jamais convoqué de réunion, ni écrit de lettre, ni fait quoi que ce soit pour inciter une société à prendre des mesures particulières.

Ms Van Riesen: In our organization, we rely completely on external managers to vote our proxies and to deal directly with any issues they have with companies in which they invest on our behalf. We do not have any involvement directly with corporations in which our pension fund invests.

The Chairman: Without pursuing it in detail, is there a reason for you taking the external manager route? Is the rationale that you are a pension fund? Or is it for some other philosophical reason?

Ms Van Riesen: I think it is probably a combination of those things. Our decision to use external managers may be one more of history than anything else in that we have never built an internal capability. I hesitate to say that because we did have an internal capability at one point. That has now been sold and is a business, of which we own a part as opposed to owning 100 per cent. We treat that relationship as an external provider to our fund. We have two other managers that are unrelated. We really rely on their advice.

There is a philosophical basis for wanting to manage money in-house, and our trustees have made the decision to use external advisors rather than building that capability in-house, unlike my two colleagues who have chosen to invest some of the money in-house.

The Chairman: Can you define "independence" for me?

Mr. Walcot: I cannot give you the legal definition.

The Chairman: What does it mean in practice?

Mr. Walcot: It means that the trustee is responsible to the stakeholders of the pension fund, not to the interests of the organization. Therefore, all the decisions are made in terms of rates of return and ensuring that beneficiaries receive their money. The interests of the corporation are not included in their decision-making.

The Chairman: That is what bank directors used to tell us before we got into the definition of independence from the bank. Who is excluded by that definition? Is no one excluded, provided they say that they will take the interests of the stakeholders into account?

Mr. Walcot: In our organization, it is our outside directors who are members of our pension fund.

The Chairman: Is that true in the case of CN as well?

Mr. Hiscock: Our investment committee is comprised in part of outside directors and in part of senior management of CN.

The Chairman: Are the outside directors in the majority?

Mr. Hiscock: Yes.

Ms Van Riesen: Ours is the same.

Senator Hervieux-Payette: We are familiar with the experience of government pension funds in the case of the Caisse de dépôt. I know they are in the process of removing the cap on the

Mme Van Riesen: Notre organisation compte entièrement sur les gestionnaires externes pour exercer ses votes par procuration et pour résoudre directement tous les problèmes qu'ils ont avec les sociétés dans lesquelles ils investissent en notre nom. Nous n'avons jamais directement affaire aux entreprises dans lesquelles notre fonds de retraite investit.

Le président: Sans aller trop dans les détails, pourriez-vous nous dire pourquoi vous privilégiez la solution des gestionnaires externes? Est-ce parce que vous gérez un fonds de retraite? Ou est-ce pour une autre raison philosophique?

Mme Van Riesen: C'est probablement un peu de tout cela. Notre décision de recourir à des gestionnaires externes est peut-être surtout attribuable au fait que nous n'avons jamais développé de capacité interne à cet égard. J'hésite à vous dire cela parce que cette capacité a déjà existé. Cette fonction a été vendue et forme maintenant une entreprise dont nous sommes propriétaires en partie mais pas entièrement. Nous considérons cette entreprise comme un fournisseur externe. Nous faisons également appel à deux autres gestionnaires indépendants. Nous comptons beaucoup sur leurs conseils.

On peut vouloir, pour des raisons philosophiques, gérer à l'interne l'argent qui nous est confié, mais nos fiduciaires ont décidé de recourir à des conseillers de l'extérieur au lieu de développer une capacité interne, contrairement au choix que mes deux collègues ont fait d'investir une partie de l'argent à l'interne.

Le président: Pouvez-vous définir le terme «indépendance»?

M. Walcot: Je ne peux pas vous donner la définition légale.

Le président: Que signifie ce terme dans la pratique?

M. Walcot: Que le fiduciaire doit servir les intérêts des parties intéressées par le régime de retraite et non ceux de l'organisation. En conséquence, toutes les décisions sont prises en fonction des taux de rendement et de l'assurance que les bénéficiaires recevront leur argent. Les intérêts de l'entreprise n'entrent pas en jeu dans le processus décisionnel.

Le président: C'est ce que des administrateurs de banque avaient l'habitude de nous dire avant qu'on parle de la définition du terme «indépendance». Qui cette définition exclut-elle? Inclut-elle toutes les personnes qui disent qu'elles prendront en considération les intérêts des parties intéressées?

M. Walcot: Dans notre organisation, ce sont les gestionnaires externes qui participent au fonds de retraite.

Le président: Est-ce que c'est également le cas du CN?

M. Hiscock: Notre comité de placements est formé en partie de gestionnaires externes et en partie de cadres supérieurs du CN.

Le président: Les gestionnaires externes forment-ils la majorité?

M. Hiscock: Oui.

Mme Van Riesen: C'est la même chose dans notre cas.

Le sénateur Hervieux-Payette: Nous savons comment fonctionne la Caisse de dépôt avec les fonds de retraite de l'État. Je sais qu'on est sur le point d'éliminer le plafond qui s'applique à la

structure of their investments so that they will not be limited in terms of the equity portion for buying shares, et cetera.

I am wondering if no guidance in the legislation is the best way to give the proper latitude when we are talking about the pension fund which applies to most Canadians. Would you advise us to keep a cap on the equity side?

I have witnessed cases of pension funds buying, at discount, the first-issue shares over the regular Canadian citizen who would also like to buy those shares. What do you think of that practice?

We know that some countries do not have any restrictions on the percentage of investment in foreign title. My inclination would be to recommend 30 per cent to our government. However, I would be a little bit concerned about starting a new fund, with new experience for the government, without any restrictions. What is your view on this?

Mr. Walcot: I am sure we all have strong opinions on every one of those questions.

With regard to a cap on equity, I came into the business in the 1960s when we had the Canadian Insurance Act which determined what you could invest in. Over time, we moved to the prudent person rule which was based on each individual pension fund doing its best. My strong belief is that having arbitrary limits does not enhance the return of the fund; that there is a strong professional industry with strong professional rules that have been established. I do not think it is necessary to have legal rules on top of that to control what we are doing. It is a highly competitive industry. We are all watching each other. It is the market itself that seems to produce a low-risk asset mix.

Senator Hervieux-Payette: What is the usual average equity?

Mr. Walcot: One of the most interesting reports I saw was one written a number of years ago by Keith Ambachtsheer, who is a major Canadian writer. He indicated that if you invested between 40 and 60 per cent — you would have, say, 40 per cent bonds and 60 per cent equity, and move in between that — you capture by far the major part of your return. I have always used that as my rule of thumb and have had reasonable performance. Some people may go as high as 75 per cent, but that is extraordinary and unusual, generally with a very young, technologically oriented work force.

Ms Van Riesen: In terms of the issue of portion and asset mix generally, of which equity is a portion, you cannot ignore the underlying liabilities of the plan, the demographics of the plan, the nature of its members and their proximity to retirement. Those factors all have to come into play and relate to your asset mix decisions. To imagine that a cap would work and capture all possible situations, where it may be perfectly appropriate to go above the cap for investing in equities, would really impair the ability of that fund to meet its obligations.

structure des investissements afin de ne plus être limité en ce qui concerne la part des capitaux propres consacrée à l'achat d'actions, et cetera.

Je me demande si l'absence d'une orientation quelconque dans la loi est une bonne solution quand on parle du fonds de retraite qui concerne la plupart des Canadiens. Nous conseilleriez-vous de conserver ce plafond?

J'ai déjà vu des fonds de retraite acheter des actions au-dessous de la valeur nominale lors de l'émission initiale, ce que ne pouvait faire un citoyen canadien ordinaire. Qu'en pensez-vous?

Nous savons que certains pays n'imposent aucune limite quant au pourcentage des placements en biens étrangers. Je serais portée à recommander un plafond de 30 p. 100 à notre gouvernement. Toutefois, j'hésiterais un peu à créer un nouveau fonds, une expérience nouvelle pour le gouvernement, sans fixer une telle limite. Qu'en pensez-vous?

M. Walcot: Je suis persuadé que nous avons tous des opinions fermes concernant chacune de ces questions.

En ce qui a trait à la limite, quand je suis arrivé dans les affaires, dans les années 60, c'est la Loi canadienne sur les assurances qui précisait où nous pouvions investir. Au fil des ans, nous avons adopté une politique de prudence, selon laquelle chaque fonds de retraite doit faire de son mieux. Je crois fermement qu'une limite arbitraire n'améliore pas le rendement d'un fonds et qu'une industrie professionnelle forte, assujettie à des règles professionnelles strictes, a maintenant vu le jour. Selon moi, il n'est pas nécessaire que la loi prévoise des règles pour contrôler nos activités. On parle d'un secteur hautement compétitif. Nous nous surveillons tous les uns les autres. C'est le marché lui-même qui semble donner lieu à un panachage des actifs qui présente peu de risques.

Le sénateur Hervieux-Payette: Quel pourcentage les capitaux propres représentent-ils habituellement?

M. Walcot: L'un des rapports les plus intéressants que j'ai vus a été écrit il y a plusieurs années par M. Keith Ambachtsheer, un écrivain canadien bien connu. Il indiquait que c'est en investissant de 40 à 60 p. 100 — disons, 40 p. 100 dans le cas des obligations et 60 p. 100 dans le cas des capitaux propres — qu'on retire, et de loin, le meilleur d'un investissement. J'ai toujours respecté cette règle informelle et je m'en suis toujours raisonnablement bien tiré. Certaines personnes peuvent investir jusqu'à 75 p. 100, mais c'est plutôt inhabituel et cela se produit généralement lorsque le personnel est très jeune et qu'il oeuvre dans le domaine des nouvelles technologies.

Mme Van Riesen: En ce qui concerne le panachage des actifs, dont les capitaux propres constituent une partie, il faut tenir compte de la structure des obligations du fonds de retraite, des données démographiques, de la nature de ses participants et du nombre d'années qui les sépare de la retraite. Tous ces facteurs sont pris en considération au moment de déterminer la composition des actifs. L'instauration d'un plafond qui couvrirait toutes les éventualités, alors qu'il serait tout à fait approprié de dépasser ce plafond pour investir dans des capitaux propres, empêcherait vraiment les gestionnaires de ce fonds de respecter leurs obligations.

Senator Hervieux-Payette: In our case, the age and the group is very well known. Therefore, it is easier to establish a standard, if we have to establish one.

Ms Van Riesen: By putting everyone below that, you inhibited the ability of folks to meet the needs, if they need to go above it. That is all I am saying.

Mr. Hiscock: I should like to stress what Mr. Walcot has said. Throughout the PIAC membership, it is true that asset mixes range between 40 per cent and 60 per cent — which is quite conservative. The reason for that is a long-term orientation and a focus on the servicing of the liability structure because that is what the asset pool is there for in the first place.

Mr. Walcot: Your second question, senator, concerned discounts and new issues. At one time, I did the underwriting for Ontario Hydro's bond issues. It was always our objective to have retail sales, as well as institutional sales. Retail provides a liquidity to the market which the institution does not. We do not get special prices on a new issue; we get the same price as everyone else. If the underwriter is doing a proper job, there is allocation between the retail and the institutional. There should not be unfair allocation. Certainly, there should not be discretionary pricing toward the institutions. That is not right.

Senator Hervieux-Payette: It is important to know that. I have seen that happen in my case, where they are trying to bargain with you. If you are issuing your shares at \$7.50, they say, "We will offer you \$7.00." I feel that is discriminatory to ordinary investors. We should establish criteria for that.

Mr. Hiscock: On an IPO, institutional investors pay the same as retail investors. There can be tremendous excess demand and the price in the market goes up. However, people who did not get as much as they wanted may not be happy. In the case where there is not enough stock to go around, everyone gets cut back from what they wanted. There was an example of this situation in Australia on Monday.

The telecommunications company in Australia was floated and its shares were traded for the first time. The pricing on that was more expensive for institutions than retail investors because they wanted a certain target, proportional allocation into the retail marketplace in Australia.

Senator Hervieux-Payette: Yes, and they paid a premium. That is a different thing.

Mr. Hiscock: In that case, the institutions paid more than the retail investors.

Mr. Walcot: Your third question concerns the foreign property rule, the 20-per-cent limit.

Earlier, we were talking about independent trustees. We also talked about interests in the stakeholders and the fact that you have to service the stakeholders' interests. In looking at the foreign property rule, it is a limitation on proper risk management

Le sénateur Hervieux-Payette: Dans notre cas, l'âge et la nature des participants sont très bien connus. Il serait donc plus facile d'établir une norme si on était obligé de le faire.

Mme Van Riesen: En imposant cette limite, vous avez empêché certains gestionnaires d'aller plus loin pour combler certains besoins. C'est tout ce que je voulais dire.

M. Hiscock: J'aimerais revenir sur ce que M. Walcot a dit. Il est vrai que le panachage des actifs des membres de l'Association varie entre 40 et 60 p. 100 — chiffre plutôt conservateur. Nos membres agissent ainsi parce qu'ils s'intéressent depuis longtemps à la structure des obligations, car c'est la raison d'être de la mise en commun des actifs.

M. Walcot: Votre deuxième question, madame le sénateur, concernait les actions vendues au-dessous de leur valeur nominale et les émissions initiales. J'ai déjà joué le rôle de souscripteur pour les émissions d'actions d'Ontario Hydro. Nous avions toujours pour objectif de vendre des actions à la fois à des particuliers et à des institutions. Les ventes aux particuliers donnent une liquidité au marché que n'offrent pas les institutions. Nous ne bénéficions pas de prix spéciaux à l'occasion des émissions initiales, nous achetons au même prix que tous les autres investisseurs. Si le souscripteur fait bien son travail, les actions sont réparties entre les particuliers et les institutions. Cette répartition ne doit pas se faire de façon injuste. Les institutions ne devraient certainement pas bénéficier d'un prix discrétionnaire. Ce ne serait pas juste.

Le sénateur Hervieux-Payette: Il est important de le savoir. On a déjà tenté de marchander avec moi. Si vous émettez des actions à 7,50 \$, certains vous en offriront 7 \$. Cette pratique me semble discriminatoire à l'égard des investisseurs ordinaires. Nous devrions établir des critères à ce sujet.

M. Hiscock: Lors d'une émission initiale d'actions, les investisseurs institutionnels paient le même prix que les investisseurs particuliers. Bien sûr, si la demande excédentaire est énorme, le prix augmentera. Toutefois, les personnes qui n'obtiendront pas autant d'actions qu'elles l'auraient voulu ne seront peut-être pas très heureuses. Lorsqu'il n'y a pas assez d'actions, chaque investisseur obtient moins que ce qu'il souhaitait. Cette situation s'est par exemple produite en Australie lundi dernier.

Une entreprise de télécommunications australienne a lancé ses obligations pour la première fois. Le prix de ces actions était plus élevé pour les institutions que pour les particuliers, parce que l'entreprise s'était fixé un objectif pour répartir une certaine partie des actions sur le marché des particuliers australiens.

Le sénateur Hervieux-Payette: Oui, et ils ont payé une prime pour cela. Cette situation est différente.

M. Hiscock: Les institutions ont payé plus cher que les investisseurs particuliers.

M. Walcot: Votre troisième question concernait la limite de 20 p. 100 applicable aux placements en biens étrangers.

Nous avons parlé plus tôt des fiduciaires indépendants. Nous avons également parlé du fait qu'il faut protéger les intérêts des différentes parties intéressées. La limite applicable aux placements étrangers nous empêche de bien gérer les risques parce que nous

because you cannot diversify adequately. We know that this is costly because we have done studies which indicate that it cost the pension funds approximately \$4 billion to arbitrarily include this limit in the past. From what I can see, there is no demonstrable report or objective-setting indicating whether it is doing its job on the other side.

I am strongly opposed to the foreign property rule, although we are under the 20 per cent limit. When you are investing, you can trust the investment community not to go crazy and take on too much risk. We will not do that. I think it has cost not only pension funds but also individual people. It is not a good idea.

Mr. Hiscock: I recognize that this committee has already recommended that the 20-per-cent rule be abolished. We certainly encourage you to continue with that. Those who argue that there is a reason for keeping it should be able to demonstrate that there were some negative consequences involved in moving from 10 to 20 per cent. Personally, I do not see any study or any piece of work that has been able to identify any negative consequences.

Senator Meighen: What would you do if you were a responsible legislator and could, with a wave of a hand or a pen, remove the 20-per-cent rule? Would you do it in stages, or at 2 per cent a year up to a certain amount? Or would you just simply blow the whole thing away?

Ms Van Riesen: Blow it away!

Mr. Walcot: Since it is not good policy, it should be removed immediately.

Mr. Hiscock: I do not believe that there would be any problems for Canada if it were removed immediately. However, a practical way of doing these things, in an orderly fashion, is to go again to 2 per cent a year for five years, or something of that sort. That would not be disturbing to the pension community, either.

Senator Meighen: That gets up to 30 per cent, if my math is right. Someone once suggested that 30 per cent is not a factor anymore because it is unlikely that you would have 70 per cent-plus invested outside Canada.

Mr. Hiscock: You are focusing on an important point. Responsibly managed pension assets will have a level above which it will be considered imprudent to go with a liability structure based in Canadian dollars. At some point in time, it would cease to be a binding constraint for everyone. It is not clear, in an a priori context, where that level would be.

One could look at countries that have no limitations, the U.K. for example, where they are both geographically and time zone-wise next to many different capital markets, and they are in the order of 30 per cent and no more.

Senator Meighen: They have 30 per cent?

Mr. Hiscock: Around 30 per cent and no more. There are no limits there.

ne pouvons diversifier nos actifs comme on le devrait. Nous savons que cette limite coûte cher, parce que nos études indiquent que son inclusion arbitraire a par le passé fait perdre environ 4 milliards de dollars aux différents fonds de retraite. D'après ce que je peux voir, aucun rapport ne démontre que cette formule est bénéfique pour les autres non plus.

Je m'oppose fermement à cette limite même si, personnellement, nous ne l'atteignons pas. Une personne qui veut faire des placements peut être sûre qu'un investisseur professionnel ne placera pas son argent n'importe comment et ne prendra pas des risques trop grands. Nous n'agirions pas de cette façon. Cette limite coûte cher non seulement aux fonds de retraite, mais également aux particuliers. Ce n'est pas une bonne idée.

M. Hiscock: Je sais que le comité a déjà recommandé d'abolir cette limite de 20 p. 100. Nous vous incitons évidemment à poursuivre dans la même voie. Les partisans de cette limite devraient prouver qu'il y a eu des conséquences néfastes quand elle est passée de 10 à 20 p. 100. Personnellement, je ne connais aucune étude ni aucun document qui établisse ce genre de conséquences.

Le sénateur Meighen: Que feriez-vous si vous étiez un législateur responsable et si vous pouviez éliminer la limite de 20 p. 100 du revers de la main? Procéderiez-vous par étape, en l'augmentant par exemple de 2 p. 100 par année, jusqu'à un certain pourcentage? Ou vous en débarrasseriez-vous tout simplement?

Mme Van Riesen: Je m'en débarrasserais!

M. Walcot: Puisque cette limite n'est pas une bonne chose, elle devrait disparaître immédiatement.

M. Hiscock: Je ne crois pas que sa disparition immédiate engendrerait des problèmes pour le Canada. Toutefois, du point de vue pratique, il serait préférable de l'augmenter de 2 p. 100 par année pendant cinq ans, ou quelque chose du genre. Cette façon de procéder ne dérangerait pas non plus le milieu des fonds de retraite.

Le sénateur Meighen: Si mes calculs sont exacts, nous arrivons à une limite de 30 p. 100. Quelqu'un a déjà dit qu'une limite de 30 p. 100 serait complètement inutile parce qu'il est improbable qu'un gestionnaire investisse plus de 70 p. 100 à l'extérieur du Canada.

M. Hiscock: Vous soulevez un point important. Les gestionnaires de fonds de retraite qui agissent de façon responsable ne dépasseront pas un certain niveau au-delà duquel il serait imprudent que la structure des obligations repose sur des dollars canadiens. Cette restriction finirait par ne plus être obligatoire pour personne. On ne peut dire a priori où ce niveau se situerait.

Il suffit de regarder ce qui se passe dans les pays où cette limite n'existe pas, comme au Royaume-Uni, pour constater que malgré la proximité de nombreux marchés de capitaux, ces investissements sont de l'ordre de 30 p. 100.

Le sénateur Meighen: De 30 p. 100?

M. Hiscock: Environ de 30 p. 100, pas plus. Il n'y a pas de limite là-bas.

As Mr. Walcot said, today some pension funds choose, for good and prudent reasons, to be less than 20 per cent. When I said that going from 20 to 30 per cent would not be a problem, it was a suggestion in recognition of some of the practical and potentially political difficulties in making a move. It is not a prescription to get to a certain level that would have any economic meaning to it.

At some point, for all pension funds — that is, if you go to 40 or 50, or wherever — it would cease to be a binding constraint because no funds would be imprudent to be 100 per cent foreign.

Ms Van Riesen: Another point occurred to us as we were looking at it. We heard some of the issues that have been raised concerning the 20-per-cent foreign property rule and that a way around it is that pension funds can invest in derivatives. There would be no problems with that, so why do you need to raise the limit? We looked at that.

The more sophisticated funds are certainly capable of using derivatives, and because of their complexity it is important that sophistication and understanding are brought to them. Not relying on that logic simply means that smaller funds and individual investors are excluded from the capability of being able to diversify their assets prudently and to take advantage of the same increased, enhanced returns over time that larger funds are capable of doing. We do not think that that logic holds water — that is, if you have heard that in testimony.

Senator Angus: I wish to address some of the more fundamental governance issues. Perhaps I should address my question to you, Mr. Hiscock, since we had the pleasure of having your colleague speak to us when we were dealing with the corporate governance of the companies in which you invest.

As you know — it was well publicized — he said that governance of these companies is a very important matter. He has a list of 14 or 18 things, in ascending order of gravity, that he watches. You are probably familiar with it.

Mr. Hiscock: It was right between the two.

Senator Angus: I thought it was very clear. He talked about lavish lunches and all of the different kinds of loose behaviour that can and does creep into the management of a company.

I asked one of the witnesses this yesterday — and I do not think I got an answer, so I am going to try with you, because there seems to be a lot of clear thinking that goes on at CN. Do you have a similar list that you might be able to suggest to a beneficiary of the CN pension fund regarding things that they should be looking out for with respect to the governance of the CN pension fund?

We are trying to focus not on the governance of the companies in which we invest but on the institutional investors. I understood from Mr. Walcot's words that you consider governance to be the main concern. I have some specific questions on that. To help us

Comme M. Walcot l'a dit, certains fonds de retraite choisissent, pour des raisons de prudence, de ne pas dépasser 20 p. 100. Quand j'ai dit que le passage de 20 à 30 p. 100 ne serait pas un problème, je reconnaissais que ce changement pouvait entraîner certaines difficultés pratiques et, qui sait, politiques. Il n'y aurait en tout cas pas d'incidence économique.

À un certain niveau — 40 ou 50 p. 100 ou quel que soit le chiffre —, cette restriction cesserait d'être obligatoire parce qu'aucun gestionnaire de fonds de retraite ne serait assez imprudent pour investir uniquement dans les biens étrangers.

Mme Van Riesen: Un autre point nous est venu à l'esprit quand nous avons examiné la question. Nous avons entendu certains des arguments en faveur de la limite de 20 p. 100 applicable aux placements en biens étrangers, dont celui qu'il est possible de contourner cette limite en investissant davantage dans les produits dérivés. Comme cela ne causerait aucun problème, pourquoi augmenter cette limite? Nous nous sommes posé cette question.

Les gestionnaires de fonds de retraite plus avertis sont certainement en mesure de recourir aux produits dérivés mais, en raison de la complexité de ceux-ci, ils doivent bien connaître ces produits. Cela signifie que les fonds plus petits et les investisseurs particuliers ne sont pas en mesure de diversifier leurs actifs de façon prudente ni de profiter des meilleurs rendements dont peuvent bénéficier des fonds plus importants. Nous ne pensons pas que cet argument tienne — si c'est bien ce que des témoins vous ont dit.

Le sénateur Angus: J'aimerais parler de questions qui concernent essentiellement la régie des régimes de retraite. Je pourrais peut-être vous adresser ma question, monsieur Hiscock, puisque c'est avec votre collègue que nous avons parlé de la régie des entreprises dans laquelle vous investissez.

Comme vous le savez — il en a été beaucoup question —, votre collègue nous a dit que la régie de ces entreprises revêtait une grande importance. Il a une liste, par ordre croissant d'importance, des 14 ou 18 points qu'il surveille. Vous les connaissez probablement.

M. Hiscock: Ce chiffre se situait entre les deux que vous avez mentionnés.

Le sénateur Angus: Cela m'a paru très clair. Il a parlé de repas somptueux et de tous les comportements douteux que l'on peut retrouver et que l'on retrouve effectivement lorsqu'il est question de gérer une entreprise.

J'ai posé cette question hier à l'un des témoins, mais comme je n'ai pas reçu de réponse, je vais vous la poser, parce que le CN semble beaucoup réfléchir à tout cela. Avez-vous une liste des éléments que les bénéficiaires du fonds de retraite du CN devraient examiner en ce qui concerne la façon dont ce fonds est administré?

Nous tentons de nous attarder non pas sur la régie des entreprises dans laquelle nous investissons, mais sur les investisseurs institutionnels. D'après ce qu'a dit M. Walcot, la régie des régimes de retraite est une préoccupation majeure. J'ai quelques

with a framework, could you give us a list of five or six, or maybe 10, things that would suggest poor governance?

Mr. Hiscock: CN does not have such a list; nor does PIAC.

One can go through the work that we have done here and highlight a violation of some of the key principles that we are suggesting are highly important guidelines or standards of best practice and develop such a list. I have not developed such a list, but the genesis of such a list would be contained in this model.

Senator Angus: Your model is fascinating. It jumps off the page when you look at the absolute numbers of both the private and the public pension funds that are members of your association. Judging by those numbers, there are many smaller, private funds that are not members.

Mr. Walcot: That is correct.

Senator Angus: If the standards that you are discussing for people in terms of the level of sophistication of the fiduciary could be met, there must be literally hundreds of private funds that have terrible governance. Would that be a fair comment?

Mr. Hiscock: May I make one point? You talk about many pension funds not being part of PIAC. We have organized our association so that, to be eligible to be a member of the association, the pension fund must have assets in excess of \$200 million. That nominal number has been there for quite a few years. In real terms, it is coming down. The purpose of that cut-off was to ensure that the people representing the pension fund who came to the meetings and who participated in our activities were in fact people who had hands-on investment management responsibilities.

Senator Angus: It is interesting that you would have introduced that. I assumed, rightly or wrongly — and I hope you will correct me — that you did have standards for membership in your association and that perhaps one of those standards was governance of your members. Is that the case?

Mr. Walcot: No, it is not. It is a self-help organization. We were created back in the mid-1970s when pension funds were starting off and people were helping each other. We did not want to establish artificial standards to let people in but rather to lift the whole industry together. That is why we would develop something like this, as a way to help our whole membership improve.

Mr. Hiscock: We do represent PIAC here, but Ms Van Riesen and I are also members of an organization called ACPM. That organization will shortly be putting out a "best practices" for pension fund governance, which is close to this, but it has a much broader range. Ms Van Riesen, as a former president, can talk more to ACPM.

The Chairman: They have agreed to appear when we resume in February.

questions précises à ce sujet. Pour nous aider dans notre tâche, pourriez-vous nous donner une liste de cinq, six ou même dix éléments qui laisseraient croire à une mauvaise administration?

M. Hiscock: Le CN ne possède pas une telle liste, ni l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite.

Il serait possible de passer en revue les documents que nous avons préparés afin de déterminer dans quels cas les lignes directrices ou les normes que nous considérons comme très importantes sont violées et d'établir une liste de ce genre. Je ne l'ai pas fait, mais le modèle que nous vous avons présenté vous permettrait de le faire.

Le sénateur Angus: Votre modèle est fascinant, surtout les statistiques qui concernent le nombre de fonds de retraite privés et publics qui sont membres de votre association. Si l'on en juge vos chiffres, de nombreux fonds privés et plus petits ne sont pas membres.

M. Walcot: C'est exact.

Le sénateur Angus: Si les normes dont vous parlez au sujet du niveau de connaissances des fiduciaires pouvaient être respectées, il doit littéralement y avoir des centaines de fonds privés qui sont mal administrés. Ai-je raison de dire cela?

M. Hiscock: Puis-je faire un commentaire? Vous avez dit que de nombreux fonds de retraite n'étaient pas membres de notre association. Les critères d'adhésion à notre association restreignent les fonds qui peuvent en être membres à ceux dont les actifs dépassent 200 millions de dollars. Ce chiffre existe depuis de nombreuses années. En termes réels, il diminue. Cette limite avait pour but de veiller à ce que les représentants des fonds de retraite qui participaient aux réunions et à nos activités avaient vraiment des responsabilités en matière de gestion des investissements.

Le sénateur Angus: Il est intéressant que vous le disiez. Je supposais, à tort ou à raison — et j'espère que vous me corrigerez — que vous aviez des normes applicables aux membres de votre association et que peut-être la gestion de vos membres en faisait partie. Est-ce le cas?

M. Walcot: Non. C'est un organisme d'entraide créé au milieu des années 70, au moment où les fonds de pension ont démarré et où l'on s'entraidait. Nous n'avons pas voulu fixer de normes artificielles en matière d'adhésion, mais plutôt donner un élan au secteur dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle nous mettrions au point quelque chose comme cela pour rehausser la qualité globale de l'organisme.

M. Hiscock: Nous représentons aujourd'hui l'ACGFR, mais Mme Van Riesen et moi-même sommes également membres de l'organisation ACPM, laquelle présentera prochainement des lignes directrices sur les pratiques exemplaires de l'administration des fonds de pension, qui se rapprochent de cela, mais dont la portée est beaucoup plus vaste. Mme Van Riesen, en tant qu'ex-présidente, peut parler davantage de l'ACPM.

Le président: Cette association a accepté de comparaître, lorsque nous reprendrons nos travaux en février.

Ms Van Riesen: ACPM is the Association of Canadian Pension Management. That association actually represents 500 plan sponsors and \$226 billion in assets, so there is a much wider range of small and large plan sponsors. There is probably a wide range of good and less than perfect governance practices in the organization. We did take the initiative of establishing standards and are actually seeking to survey our members in an effort to establish some parameters as to the practices that are out there and to engage, as Mr. Walcot intimates, in lifting up the industry as opposed to regulating ourselves. That is not our role. That is not what we are trying to do. We are trying to provide best practice models and lift ourselves up, if that is necessary. The first step is to find out where we are on the issue.

Anecdotally, I would say that our industry fares very well in its governance of pension funds. There are certainly some notable exceptions, but generally our sense is that the situation is not a dire one. However, we do want to be proactive.

Senator Angus: We will look forward to seeing those standards of best practices. From the literature I have read, the three private-sector organizations that each of you represent, CN and BCE and CIBC, are all recognized to have funds with good governance. We know that the CN has a mix of some outside advisors and inside managers, plus the governance. Perhaps you could describe to us the governance, as per your definition, of the CN pension fund.

In asking that question, I understand from Mr. Walcot's evidence that the board of directors of the company CN, the publicly traded company, has a fiduciary obligation to ensure that the CN pension fund is properly governed. Would that be a fair comment? Am I right?

Mr. Hiscock: Absolutely.

Senator Angus: With that fiduciary obligation in mind, the CN board has put in place a governance system. Would you tell us about it?

Mr. Hiscock: The board of directors of CN has the fiduciary responsibility to ensure that the pension fund is well managed and that the funding policies are appropriate to pay the pension benefits that are incurred by the years of service of the employees, and these are actuarially estimated. The Canadian National Railway company is the administrator of the fund. The board has established a subcommittee of the board of directors. That subcommittee also has senior executives from the company who oversee the investment division of the corporation, and the investment division on a day-to-day basis manages the assets of the pension fund.

Senator Angus: Does it report periodically to the subcommittee of the board?

Mr. Hiscock: Yes. In fact, the subcommittee meets almost every month.

Senator Angus: I understand that this is all public information. It is in the CN annual report.

Mme Van Riesen: L'ACPM, soit l'Association of Canadian Pension Management, représente en fait 500 répondants de fonds et 226 milliards de dollars d'actifs, si bien que l'éventail des répondants de régime est beaucoup plus vaste. On retrouve probablement dans l'organisation toute une gamme de pratiques qui peuvent être bonnes, acceptables ou insatisfaisantes. Nous avons pris l'initiative de fixer des normes et cherchons à sonder nos membres afin d'établir des paramètres quant aux pratiques actuelles et afin de donner, comme le laisse entendre M. Walcot, un élan au secteur, plutôt que d'opter pour la réglementation. Ce n'est pas notre rôle. Ce n'est pas ce que nous visons. Nous essayons de fournir des modèles de pratiques exemplaires et de nous donner un élan, si cela s'avère nécessaire. Il faut tout d'abord nous situer à cet égard.

Soit dit en passant, j'aimerais souligner que notre secteur s'en sort très bien en matière d'administration de fonds de pension. Il y a certainement quelques exceptions notables, mais en général, nous pensons que la situation n'est pas désespérée. Toutefois, nous tenons à être proactifs.

Le sénateur Angus: Nous attendons avec impatience ces normes de pratiques exemplaires. D'après la documentation que j'ai lue, les trois organismes du secteur privé que chacun de vous représente — CN, BCE et CIBC — sont tous reconnus comme pratiquant une bonne administration de fonds. Nous savons que le CN a recours aux services de conseillers externes ainsi que de gestionnaires internes, plus la régie. Peut-être pourriez-vous nous décrire l'administration du fonds de pension CN, en fonction de votre définition.

En posant cette question, je comprends, d'après le témoignage de M. Walcot, que le conseil d'administration de la société CN, société cotée en bourse, a l'obligation fiduciaire de garantir la bonne administration du fonds de pension du CN. Est-ce que je me trompe?

M. Hiscock: Vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Angus: Compte tenu de cette obligation fiduciaire, le conseil d'administration du CN a mis en place une structure administrative. Pourriez-vous nous en parler?

M. Hiscock: Le conseil d'administration du CN a la responsabilité fiduciaire de garantir que le fonds de pension est bien administré et que les politiques de capitalisation permettent de verser des prestations de pension aux employés en fonction de leurs années de service; ces prestations sont évaluées de manière actuarielle. La société des Chemins de fer nationaux du Canada est l'administrateur du fonds. Le conseil a créé un sous-comité du conseil d'administration. Ce sous-comité est composé également de dirigeants de la société qui surveillent le service des placements de la société qui s'occupe de la gestion quotidienne des actifs du fonds de pension.

Le sénateur Angus: Fait-il périodiquement rapport au sous-comité du conseil?

M. Hiscock: Oui. En fait, le sous-comité se réunit presque chaque mois.

Le sénateur Angus: Autant que je sache, il s'agit d'information publique que l'on retrouve dans le rapport annuel du CN.

Mr. Hiscock: Yes, it is.

Senator Angus: Therefore, you would not mind telling us how many members are on that subcommittee; how many are actual board members and how many are management people; and the criteria with respect to their qualifications for that job.

Mr. Hiscock: I do not have the annual report with me. Rather than give you incorrect numbers —

Senator Angus: You do not need to be precise. Is it half and half?

Mr. Hiscock: I believe it is something in the order of six and five. In terms of the criteria, those appointments are made by the board of directors, and there is no explicit criteria of which I am aware. There is no test which would indicate that one member of the board of directors might be suitable while another may not. However, the appointees to the investment committee are all knowledgeable people who have extensive business and, in most cases, financial experience.

Senator Angus: Ms Van Riesen, does the CIBC have a similar process?

Ms Van Riesen: I might say that we are speaking for our own organizations and not the scope of what those structures might be in our member companies. We are here representing PIAC, so there can be a wide range of ways in which this model may be applied in various organizations.

CIBC undertook a governance review two years ago. We brought in external advisors to look at how we did planned governance. They made recommendations both on the funding and asset management side, as well as on the administrative side, right down to how benefits are calculated.

We revamped our governance structure in accordance with the findings of that research. We created a structure which has three bodies, all directly accountable to the board of directors who, as in any plan where the employer is the sponsor, is the administrator of the plan and therefore accountable. The board delegates to these three groups certain responsibilities with respect to the management of the plan.

There are eight trustees. Seven of them are members of our board of directors. Five are external, two are internal directors, and one is a retiree. They look primarily at investment management. That group actually has an advisory committee that advises it. Our board of directors, while they are senior people in running companies, have sought additional advice on investment issues.

We have also created an expert pension investment advisory group of external advisors. We are a financial institution and, as such, have some capability in-house on the investment side, but we pooled this group who give advice to the trustees on issues of investment management.

M. Hiscock: Effectivement.

Le sénateur Angus: Par conséquent, cela ne vous dérangerait pas de nous dire combien de membres siègent au sein de ce sous-comité, combien sont membres du conseil d'administration et combien font partie de la gestion, ainsi que de nous indiquer les critères relatifs à leurs qualifications pour ce travail.

M. Hiscock: Je n'ai pas le rapport annuel ici. Plutôt que de vous donner des chiffres inexacts...

Le sénateur Angus: Il est inutile d'être précis. Est-ce moitié-moitié?

M. Hiscock: Je crois qu'il y en a six d'une part et cinq de l'autre. En ce qui concerne les critères, ces nominations sont faites par le conseil d'administration et il n'y a pas de critères précis, autant que je sache. Aucun critère ne permet de décider si un membre du conseil d'administration peut convenir, contrairement à un autre. Toutefois, les personnes nommées au comité de placement sont toutes bien informées et ont une vaste expérience des affaires et, dans la plupart des cas, des finances.

Le sénateur Angus: Madame Van Riesen, le processus est-il le même à la CIBC?

Mme Van Riesen: J'aimerais préciser que nous parlons au nom de nos propres organismes et non pas des structures de nos sociétés membres. Nous représentons ici l'ACGFR, si bien que ce modèle peut être appliqué fort différemment d'un organisme à l'autre.

La CIBC a procédé à un examen de sa structure administrative il y a deux ans. Nous avons demandé à des conseillers externes d'examiner la façon dont nous planifions notre structure. Ils ont fait des recommandations tant du côté de la capitalisation et de la gestion des actifs que du côté de l'administration, en passant par la méthode de calcul des prestations.

Nous avons réorganisé notre structure administrative en fonction des conclusions de cette recherche. Nous avons créé une structure composée de trois organismes qui relèvent tous directement du conseil d'administration, lequel — comme c'est le cas de tout régime où l'employeur est le répondant — est l'administrateur du régime et doit par conséquent rendre compte de ses actes. Le conseil délègue à ces trois groupes certaines responsabilités relatives à la gestion du régime.

Il y a huit fiduciaires. Sept d'entre eux sont membres de notre conseil d'administration. Cinq viennent de l'extérieur, deux sont des directeurs internes et l'un est un retraité. Ils s'occupent essentiellement de la gestion des placements. Un comité consultatif conseille ce groupe. Notre conseil d'administration, même s'il se compose de dirigeants de sociétés, a toujours recherché des conseils supplémentaires au sujet des questions de placement.

Nous avons également créé un groupe consultatif expert en placements de fonds de pension, composé de conseillers externes. Nous sommes une institution financière et, à ce titre, avons une certaine capacité à l'interne en matière de placements, mais nous avons formé ce groupe qui est chargé de conseiller les fiduciaires en matière de gestion de placement.

The second group is what we call a pension funding and expensing committee that looks at the funding contributions into the plan. It reports to the board. The third is design, where we are actually looking at design changes, which again goes to our board of directors for approval. All of that comprises what we call our overall governance structure.

Senator Angus: I bet you do not have any elected people from the pensioners.

Ms Van Riesen: No. We have one retiree, but it is not an elected position.

Senator Angus: Is B.C. similar?

Mr. Walcot: We are essentially similar.

Senator Angus: It is a Wilson model.

Mr. Walcot: It is a Wilson model. It came in when he came in. We have five or six directors. They look at policy decisions. We have created a checklist at each level that clearly defines what each level is supposed to approve and not approve.

Below the board of directors, we have an investment committee made up of operational people within the organization. Unlike Ms Van Riesen, we have both the benefit and the investment side coming into this operational meeting. Part of it is spent on determining actuarial returns. The other part is spent on investments. We, as Bimcor, are hired by BCE Group to manage the investments.

One thing to note is that they are not huge boards; they are smaller boards. Generally we found that four, five, six, or seven people is an appropriate number. If it gets too big, it does not work.

We do not have any employee representation. However, because we are located in Quebec, we do have meetings with the administration where, once a year, we speak to the employees. They have three employee representatives, and we talk to them.

Senator Angus: Clearly the big public companies have elite boards of directors and top management. Yet you are advocating a self-help, from-the-bottom-up process that will ultimately lead to good governance in our pension fund governance and management. I question that. The reason is that until the problems that lead to the Day report and until the issuance of the guidelines by the Toronto Stock Exchange and the Ontario Securities Commission, nothing was happening in the area of governance. There were serious company failures, and a lot of bad practices finally came to light. However, this was a top-down process. Even though there were guidelines, they were really a form of voluntary regulation.

Today, many annual report list in column A all the points in the guidelines. "Does the XYZ company comply?" "Yes," "yes," "yes," "no," and so on, down through the list. "No, but we are working on it." Again, that is a top-down process. Many companies feel bound to comply with those guidelines, even though they are not legally bound. A lot of boards are saying, "We better get our governance committee in place."

Le deuxième groupe est appelé comité de capitalisation et de frais de pension; il s'occupe des contributions de capitalisation du régime et relève du conseil. Le troisième groupe est chargé de la conception des changements présentés au conseil d'administration à des fins d'approbation. Tout cela représente notre structure administrative.

Le sénateur Angus: Je parie que personne n'est élu pour représenter les pensionnés.

Mme Van Riesen: Non. Nous avons un retraité, mais il ne s'agit pas d'un poste élu.

Le sénateur Angus: La situation est-elle la même à B.C.?

M. Walcot: Essentiellement la même.

Le sénateur Angus: C'est le modèle Wilson.

M. Walcot: C'est effectivement le modèle Wilson. Il a été instauré à son arrivée. Nous avons cinq ou six administrateurs qui s'occupent des décisions politiques. Une liste de vérification prévue pour chacun des niveaux définit clairement ce que chacun est censé approuver et non approuver.

En dessous du conseil d'administration, nous avons un comité de placement composé de membres du personnel d'exécution de l'organisme. Contrairement à Mme Van Riesen, ce comité opérationnel s'occupe autant des prestations que des placements. Son temps est partagé entre le calcul des rendements actuariels et les placements. Nous représentons Bimcor et sommes engagés par le groupe BCE pour gérer les placements.

Il est à noter qu'il ne s'agit pas de conseils énormes; en effet, nous nous sommes aperçus que quatre, cinq, six ou sept personnes représentent un bon nombre. Si le conseil se compose de trop de personnes, il ne fonctionne pas.

Nous n'avons pas de représentation du côté des employés. Toutefois, comme nous nous trouvons au Québec, nous avons des réunions avec l'administration où une fois par an, nous parlons aux employés qui sont représentés par trois personnes.

Le sénateur Angus: De toute évidence, les grandes sociétés ouvertes ont des conseils d'administration et des cadres supérieurs d'élite. Pourtant, vous préconisez une démarche d'entraide, ascendante, qui au bout du compte se traduira par une bonne administration et une bonne gestion de nos fonds de pensions. Je le mets en doute. En effet, tant que les problèmes qui ont mené au rapport Day n'ont pas été révélés et tant que les lignes directrices de la Bourse de Toronto et de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario n'ont pas été publiées, il ne se passait rien dans le domaine de la régie. Il y a eu des faillites et beaucoup de mauvaises pratiques sont apparues. C'était toutefois une démarche descendante. Même s'il y avait des lignes directrices, il s'agissait véritablement d'une forme de réglementation volontaire.

Aujourd'hui, beaucoup de rapports annuels énumèrent à la colonne A tous les points des lignes directrices. «Est-ce que la société XYZ s'y conforme?» «Oui», «oui», «oui», «non», et ainsi de suite, jusqu'en bas de la liste. «Non, mais nous faisons des efforts dans ce sens». Il s'agit, je le répète, d'une démarche descendante. Beaucoup de sociétés se sentent obligées de se conformer à ces lignes directrices, même si elles n'y sont pas

In my opinion, it is a tremendous revolution in corporate Canada. The numbers I have seen in the literature for pension funds in Canada — not including the big funds such as yourselves — indicate terrible governance, I submit. Would it not be better to have a set of guidelines imposed, to get the show on the road?

Ms Van Riesen: I do not know that that is true. Maybe you have information I do not have. We would certainly be interested in seeing it. ACPM is trying to find out.

I am not sure that the governance issue is all that bad out there. I think we, as an industry, have ascribed to the prudent person principle, which states that you invest and you act as though you were responsible for someone else's money. You cannot do that halfway. You either believe it or you do not believe it. If you do not believe it, then you regulate it to death; and if you do believe it, you trust and rely on industry associations such as ours to set standards and use moral suasion or encouragement to do it. You run the risk that there may be the odd bad apple. However, one cannot infer that the whole barrel is rotten and, as such, create a bureaucratic nightmare of regulation around the industry. We prefer to pursue the approach of setting up models and encouraging that direction.

Senator Angus: I think it is excellent. Notwithstanding what was written in *The Toronto Star* this afternoon about what I was alleged to have said yesterday, I am a burkean conservative. I am anti-regulation. But in matters where people are dealing with the assets of others who are not in a position to defend themselves and who have made a leap of faith in the case of an investor in a public corporation or a pensioner, I just wonder if we should not impose something by way of guidelines. I was very cynical at first about the TSE guidelines, but I am now very impressed by their effect.

Ms Van Riesen: I think the regulatory body is doing positive work. We are regulated federally, and I know that OSFI has taken the approach of looking at guidelines as opposed to micro-regulation. We certainly support that direction. What we have seen has been very positive and encouraging in terms of trying to move in the direction of setting standards. Maybe in your auditing and your examination of companies, it helps you with the questions you might ask, but you stop short of saying, "You are either this, yes or no, and if you are not this, then we will come after you." There may be some perfectly valid reasons for being slightly different than what is set out as a standard. I think OSFI is moving in that direction, and maybe other regulatory bodies will do that.

We will be concerned if it becomes a regulatory nightmare and burden because we do not think that would be productive in achieving good governance.

tenues légalement. Beaucoup de conseils d'administration disent: «Nous avons intérêt à créer notre comité de régie».

À mon avis, c'est une véritable révolution au sein des entreprises au Canada. D'après les chiffres que j'ai vus dans la documentation sur les fonds de pensions au Canada — qui n'englobent pas des fonds importants comme les vôtres — l'administration est désastreuse; c'est mon point de vue. Ne vaudrait-il pas mieux imposer des lignes directrices, pour passer à l'action?

Mme Van Riesen: Je ne sais pas si c'est vrai. Peut-être avez-vous des renseignements que je n'ai pas. Nous aimerions certainement les avoir. L'ACPM cherche de l'information.

Je ne suis pas sûre que l'administration des fonds soit si mauvaise. Je crois que notre secteur a souscrit au principe de la prudence, c'est-à-dire que vous faites des placements et que vous agissez comme si vous étiez responsable de l'argent de quelqu'un d'autre. Vous ne pouvez pas le faire à moitié. Vous y croyez ou vous n'y croyez pas. Si vous n'y croyez pas, vous réglementez à mort; si vous y croyez, vous faites confiance et dépendez d'associations professionnelles comme les nôtres, lesquelles se chargent alors de fixer des normes et d'exercer une pression morale ou de donner des encouragements pour qu'elles soient respectées. Vous courez le risque d'avoir un mauvais joueur. Toutefois, on ne peut pas en conclure que tous sont mauvais, et par conséquent, créer un cauchemar bureaucratique en matière de réglementation de ce secteur. Nous préférons proposer des modèles et en encourager l'adoption.

Le sénateur Angus: C'est excellent, à mon avis. Malgré ce qui a été écrit dans le *Toronto Star* de cet après-midi au sujet de ce que j'aurais déclaré hier, je suis conservateur proche de Burke. Je suis contre la réglementation en général. Mais quand il s'agit de personnes qui s'occupent de l'actif de tiers, lesquels ne sont pas en mesure de se défendre et font confiance au départ, je me demande simplement s'il ne faudrait pas imposer un genre de lignes directrices. J'ai été très cynique au sujet des lignes directrices de la Bourse de Toronto, mais je suis maintenant très impressionné par leurs résultats.

Mme Van Riesen: À mon avis, l'organe de réglementation fait du bon travail. Nous sommes réglementés au plan fédéral, et je sais que le BSIF a opté pour l'examen de lignes directrices par opposition à la micro-réglementation. Nous sommes certainement en faveur de cette orientation qui nous semble très positive et encourageante en ce qui concerne l'établissement de normes. Peut-être que dans le cadre de votre vérification et de votre examen des sociétés, cela vous aidera à répondre aux questions que vous pourriez vous poser, mais on ne peut pas dire catégoriquement: «Faites ceci ou cela, sinon nous prendrons des mesures contre vous». On peut être légèrement différent et ne pas correspondre à une norme pour des raisons parfaitement valables. Je crois que le BSIF va dans cette direction et peut-être que d'autres organes de réglementation suivront son exemple.

Il serait inquiétant que cela devienne un cauchemar et un fardeau en matière de réglementation, car nous ne pensons pas que cela permette d'assurer une bonne régie.

Senator Angus: Perhaps the Senate banking committee could produce a report, as Mr. Day did, that lists a series of guidelines.

Senator Austin: I always enjoy listening to Senator Angus. My area of interest is in the same sector of governance and principles of governance. Perhaps I could use the same metaphor Senator Angus used — a barrel of apples. Is it the industry's responsibility to identify the bad apple in the barrel, disclose it and eject it, or should OSFI, or some other regulator, determine it by audits and overview? Is it the responsibility of government to lay down guidelines that require a team of people looking at the performance of the industry?

I do not want to put an ideological title on my remarks, but I said yesterday that what I am looking for is whether, within the industry itself, there is enough difference of interest among the stakeholders to act as checks and balances on the system, or whether you essentially have all got the same interest? By having the same interest, you are really governing yourselves without any outside expertise to judge what you are doing and what is the meaning of what you are doing.

I intended to ask questions, but Senator Angus has asked most of the questions. I am avoiding ideology. I hope pragmatism is the only skill being brought to the table.

In the U.K. today, there is quite an interesting issue within their pension industry over practices that the Chancellor of the Exchequer has asked be corrected. These were practices in which the marketing side of the industry asked individual members of group plans to consider taking individual plans that were presented as returning greater pension security and pension rewards. This has not proven to be the case in experience. The story we are now reading is that the pension funds managers have been asked to put all of these people back in the *status quo ante*, at some considerable cost to the pension funds, and that the industry itself is dragging on performance of those directions. The chancellor is now talking about seeking legislation to deal with the issue.

Would you comment on that particular issue, if you are familiar with it? Could it happen in Canada?

Mr. Walcot: I will comment first about whether we have similarity of interests. We do all work in defined benefit plans, and we differentiated between defined benefit plans and defined contribution plans. A defined benefit plan is when everyone is under one trust. Therefore, trust law defines what the trustees have a responsibility for. They have to look at the responsibility within the terms of their trust. That is where you get a great counterweight to the problems you are describing there. In all the pension funds in which I have been involved, much time is spent by the trustees in determining their responsibility. They take their jobs seriously. In defined benefits, that can be a useful counterweight rather than government regulation of every minutia.

Le sénateur Angus: Peut-être que le comité sénatorial des banques pourrait, à l'instar de M. Day, faire un rapport énumérant une série de lignes directrices.

Le sénateur Austin: C'est toujours avec plaisir que j'écoute le sénateur Angus. Je m'intéresse également à la régie et à ses principes. Peut-être pourrais-je utiliser la même métaphore que le sénateur Angus — une équipe de joueurs. Est-ce au secteur visé qu'incombe la responsabilité de trouver le mauvais joueur, de l'exposer au grand jour et de le rejeter ou faudrait-il que le BSIF ou un autre organe de réglementation le trouve dans le cadre de ses vérifications? Est-ce au gouvernement qu'incombe la responsabilité d'établir des lignes directrices exigeant l'examen de la performance du secteur?

Je ne veux pas faire d'idéologie, mais j'ai dit hier que ce que je cherche à savoir c'est si, au sein de ce secteur, il y a suffisamment d'intérêts différents qui pourraient servir d'autocontrôle, ou si les intérêts sont tous les mêmes? Si oui, vous vous auto-administrez sans que quiconque de l'extérieur ne puisse porter de jugement sur vos actes ainsi que sur le sens de vos actes.

J'avais prévu poser des questions, mais le sénateur Angus les a posées, pour la plupart. J'évite tout débat idéologique et espère que le pragmatisme est ce qui compte ici.

Il se produit aujourd'hui au Royaume-Uni un phénomène intéressant au sujet du secteur des pensions et de ses pratiques. Le chancelier de l'Échiquier a demandé le redressement de ces pratiques. Les responsables du marketing ont demandé à des participants à des régimes collectifs d'envisager de souscrire à des régimes individuels présentés comme garants d'une meilleure sécurité et de meilleurs rendements en matière de pensions. Cela ne s'est pas révélé être le cas. D'après les dernières nouvelles, on a demandé aux gestionnaires de fonds de pension de ramener tous ces gens dans la situation dans laquelle ils se trouvaient, ce qui représente des coûts considérables pour les fonds de pension, si bien que la performance de ce secteur est à la baisse. Le chancelier envisage maintenant de demander l'adoption d'une loi pour régler la question.

Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de ce problème, si vous le connaissez? Cela pourrait-il se produire au Canada?

M. Walcot: Je vais tout d'abord répondre à la question de la similarité des intérêts. Nous travaillons tous dans le domaine des régimes à prestations déterminées et nous avons fait la distinction entre régimes à prestations déterminées et régimes à cotisations déterminées. Dans un régime à prestations déterminées, tout le monde accepte la fiducie. La loi régissant les fiducies définit les responsabilités des fiduciaires, lesquels doivent examiner ces responsabilités dans le contexte de la fiducie. Cela sert de contrepoids au problème que vous décrivez. Dans tous les fonds de pension pour lesquels j'ai travaillé, les fiduciaires passent beaucoup de temps à déterminer leurs responsabilités. Ils prennent leur travail au sérieux. Dans le cadre de régimes à prestations déterminées, cela peut servir de contrepoids utile préférable à une réglementation officielle de tous les menus détails.

Regarding the U.K. pension situation, as you are aware they moved from a defined benefit concept, in a sense, to more of a defined contribution or individual people having their own pension plans. This was something that was put in under Mrs. Thatcher.

Senator Austin: At the request of the industry.

Mr. Walcot: Yes. In my opinion, defined benefit is the best way for a pension fund to be because you have a trust which assures that the pension will be paid at the end. Under a defined contribution, your assets grow, and whatever the assets are at the end tends to be your pension. If you happen to have interest rates of 14 per cent, you can get a good return for the rest of your life. If interest rates are 2 per cent, your pension will be quite low.

As well, under defined contribution plans, unsophisticated investors are investing in vehicles which are inappropriate for them. That is a concern of mine and, as such, I am leery of defined contribution plans for that reason.

I know that a number of companies will tell you that they have a good investment manager. They may even define the appropriate asset mix for the employees. However, in Britain it was taken away from the company and left with the individual.

Senator Austin: At their election. They could elect to create their own plan and, therefore, instead of taking the defined benefit, they would, by managing their assets, with an investment individuals advisor, of course, end up having a much larger benefit at the appropriate time.

Mr. Walcot: They hoped.

Senator Austin: That was the presentation that was made to them.

Mr. Walcot: Yes. Another thing to watch for is the cost of it. As you are aware, pension funds are essentially cumulative. It is not a matter of buying one hot stock to provide for your pension in the future.

If you are paying a 1- or 2-per-cent fee to manage your money, that is coming out of your return and your pension fund will be lower. Big pension funds can manage for 10 to 20 basis points as compared to 100 to 200 basis points. There is more money going to the beneficiaries. I feel rather sorry for those people in Britain because I think they were taken.

Ms Van Riesen: I am not intimately familiar with the circumstances in the U.K., but if the issue is that returns dropped as people began to do their own investing, we have plenty of experience with that in Canada. Defined contribution plans have been around for a long time. You do not have to look far to find that historically they are very conservatively invested. We see 25-year-olds investing entirely in GICs in their defined contribu-

En ce qui concerne la situation au Royaume-Uni, vous savez sans doute que l'on est passé dans ce pays du concept de régime à prestations déterminées, dans un sens, à un concept de régime à cotisations déterminées ou un concept où les particuliers ont leur propre régime de pension. C'est quelque chose qui date de l'époque de Mme Thatcher.

Le sénateur Austin: Cela avait été fait à la demande de ce secteur.

M. Walcot: Oui. À mon avis, un régime à prestations déterminées est ce qui représente la meilleure solution, car vous avez la garantie que la pension sera versée au bout du compte. Dans le cas d'un régime à cotisations déterminées, vos actifs augmentent, et les actifs réalisés à la fin représentent en principe votre pension. Si par hasard, les taux d'intérêt sont de 14 p. 100, vous obtiendrez un bon rendement pour le reste de votre vie. Si les taux d'intérêt sont de 2 p. 100, votre pension sera assez basse.

Par ailleurs, les régimes à cotisations déterminées ont ceci de négatif: les investisseurs non avertis vont choisir des véhicules de placement qui ne leur conviennent pas. Je trouve cela préoccupant, et c'est pour cette raison je me méfie de ce type de régime.

Plusieurs entreprises ont beau dire qu'elles ont un très bon directeur des investissements. Elles vont même définir les éléments d'actif qui devraient composer le régime des employés. Or, cette responsabilité, en Grande-Bretagne, ne relève plus de l'entreprise, mais du particulier.

Le sénateur Austin: Ce sont eux qui décident. Les employés pourraient choisir de créer leur propre régime. Au lieu de souscrire à un régime à prestations déterminées, ils pourraient, en administrant leur actif avec l'aide, bien entendu, d'un conseiller financier, se retrouver avec un fonds de pension beaucoup plus généreux.

M. Walcot: C'est ce qu'ils espèrent.

Le sénateur Austin: C'est ce qu'on leur a laissé entendre.

M. Walcot: Oui. Il y a un autre facteur dont il faut tenir compte, soit les frais de gestion du fonds. Comme vous le savez, les fonds de pension sont essentiellement cumulatifs. On ne peut pas bâtir un régime de retraite en achetant tout simplement des actions qui rapportent.

Les frais de gestion de 1 ou 2 p. 100 que vous versez sont tirés de vos revenus de placement, ce qui fait que votre fonds de pension diminue. Dans le cas des gros fonds de pension, les frais de gestion varient entre 10 et 20 points de base, par opposition à 100 ou 200 points de base, de sorte que les bénéficiaires vont recevoir plus d'argent. C'est dommage, mais je pense que les gens en Grande-Bretagne se sont fait avoir.

Mme Van Riesen: Je ne sais pas vraiment ce qui s'est passé au Royaume-Uni, mais si le problème tient au fait que le rendement des fonds de pension a diminué quand les gens ont commencé à effectuer eux-mêmes leurs placements, c'est une situation que nous connaissons bien au Canada. Les régimes à cotisations déterminées existent depuis longtemps. Il n'est pas nécessaire de remonter très loin dans le passé pour constater que les fonds ont

tion accounts, which is exactly the age at which they should be investing more aggressively.

We have plenty of experience in Canada to show that the less sophisticated investor will not make the right decisions for building a retirement income comparable to that which a defined benefit plan would provide without their involvement. We have that now.

Senator Austin: If your industry and your associations thought otherwise than the two of you have said here and had come to us three or four years ago and said that the U.K. experiment will produce greater benefits and that your industry could manage those types of plans within new systems and would really like to do so, how would we judge whether they were acting on their fiduciary responsibilities or on their desire to create a bigger unit of funds to manage? As Mr. Walcot mentioned, bigger is actually better in your industry. He said that one-tenth of a lot is a very low cost per unit to the ultimate beneficiaries.

I raise the issue only to say that things do go wrong and therefore we do need a watchdog system of some kind.

Mr. Hiscock: This conversation raises two points that are important when talking about fund governance. The world is not a whole lot of pension funds that all look the same. Defined contribution pension plans and defined benefit pension plans are very different. They have very different management issues, very different investment issues, very different sets of responsibilities on the various stakeholders, some of which are well understood and some of which are not. They are very different beasts.

In addition, even within the defined benefit world, the three of us are representing defined benefit plans that are administered by a corporation that is involved in running another business. There are some very large public-sector funds in Ontario that are, solely, in their own right, enormous businesses. So the landscape is very different. It is important to mention that. We are not talking about pension funds as a homogenous set of creatures.

Senator Austin: Are there checks and balances on one another? If so, how is that done within the different categories of your industry that you have just mentioned? I ask that from the point of view of industry standards. Is there comparative governance? No. You have one uniform attitude toward governance.

Mr. Hiscock: As an association, we have come together, recognizing the various differences that the pension plan community has that I have talked about. We have developed this model of appropriate pension plan governance, and to our knowledge it was the first in the world.

We have not scored people against it, nor do we contemplate doing so, but the fact of the matter is that as a topic we have advanced it from not being documented anywhere in the world to where we are now. We are hopeful that in the years to come further progress will be made, but it is us who have taken the first step.

été investis de façon prudente. Les jeunes de 25 ans investissent tous leurs avoirs dans des CPG, des régimes à cotisations déterminés, et c'est exactement à cet âge-là qu'ils devraient investir dans des véhicules qui rapportent plus.

Nous savons fort bien au Canada que les investisseurs non avertis ne prendront pas des décisions prudentes qui leur permettront de bénéficier d'un revenu de retraite comparable à celui qu'ils tireraient d'un régime à prestations déterminées. C'est ce qui se passe actuellement.

Le sénateur Austin: Supposons que l'industrie et les membres de votre association n'étaient pas d'accord avec vous, qu'ils étaient venus nous voir il y a trois ou quatre ans pour nous dire que le régime institué au Royaume-Uni sera plus avantageux, que votre industrie pourrait administrer des fonds de ce genre et qu'elle souhaiterait avoir l'occasion de le faire. Comment pouvons-nous savoir s'ils agissent conformément à leurs obligations fiduciaires ou s'ils désirent uniquement créer des fonds plus gros à gérer? M. Walcot a dit plus tôt que, plus les fonds sont gros, plus l'industrie y trouve son compte. Les coûts sont moins élevés en bout de ligne, ce qui est à l'avantage des bénéficiaires.

Si je soulève ce point, c'est uniquement pour dire que des erreurs sont parfois commises et qu'il nous faut un mécanisme de surveillance quelconque.

M. Hiscock: Il y a deux points importants qu'il convient de mentionner en ce qui concerne la gestion des fonds de pension. Les fonds de pension ne sont pas tous identiques. Les régimes à cotisations déterminées et les régimes à prestations déterminées sont très différents. Ils sont gérés de façon différente, les options de placements sont différentes, tout comme les responsabilités des divers intervenants. Certaines de ces responsabilités sont très claires, d'autres le sont moins. Ce sont des régimes très distincts.

Nous travaillons tous les trois pour le compte de régimes à prestations déterminées qui sont administrés par une entreprise qui exerce d'autres activités. Il y a en Ontario de très gros régimes de retraite publics qui constituent à eux seuls une entreprise énorme. Le scénario est donc très différent. Il est important de le souligner. Les fonds de pension ne sont pas un ensemble homogène.

Le sénateur Austin: Y a-t-il un système de freins et de contrepoids? Si oui, comment l'appliquez-vous aux différentes catégories de régimes que vous venez de mentionner? Je fais allusion ici aux normes appliquées par l'industrie. Est-ce que les modes de gestion varient? Non. Vous appliquez les mêmes principes de gestion à tous les régimes.

M. Hiscock: Nous savons, en tant qu'association, qu'il existe différents régimes de pension. Nous avons élaboré un modèle de gestion qui, à notre connaissance, est unique en son genre.

Nous ne nous en servons pas pour évaluer le rendement des gens, et nous n'avons aucunement l'intention de le faire. Le fait est que nous avons mis au point un modèle tout à fait unique. Nous espérons le peaufiner au fil des ans, mais c'est nous qui avons fait le premier pas.

Senator Austin: I grant that. I think it is a very important step and of great assistance. I will tell you where I am coming from, in part. We will be dealing with the amendments to the Canada Pension Plan before too long. I am not sure exactly when, but soon. The Official Opposition in the House of Commons, the Reform Party, has put forward proposals that would create what I think is that U.K. situation. They have put forward proposals to allow self-governing plans rather than staying within the larger plan. Have you reflected on their proposals and have you any view on them, particularly in light of the discussion we just had?

Ms Van Riesen: Can you explain the concept of self-governing plans? I have not heard that term.

Senator Austin: I cannot explain beyond what I have read, which is their view that individuals should be able to opt out of the Canada Pension Plan and create a plan that would be managed for them by a professional.

The Chairman: I can simplify that. The proposal that was put forward by the Reform Party vis-à-vis the CPP was that individual Canadians who are otherwise entitled to the CPP should be allowed to opt out of the CPP and take the money that they would otherwise contribute to the CPP, matched by the employer's portion, and put it into a defined contribution plan — which was an RRSP in the sense that the money could not be taken out until retirement age.

To pick up on Senator Austin's point, it is essentially the proposal that evolved in the U.K. In light of your comments on the U.K. experience, would you care to comment on that proposal vis-à-vis the CPP?

Ms Van Riesen: I am not sure if PIAC has taken a position on this. I will give ACPM's position on that, as well as an my individual position. For the future, it is easy to see that that could be a possibility and there are some advantages to going that route. That option does not address how one deals with the accrued benefits and how one pays for them?

That has been the fatal flaw in the proposal of moving to a defined contribution Canada Pension Plan. What do you do with the \$500 billion, approximately, unfunded liability? There are no easy answers.

My conclusion would be to stick with the Canada Pension Plan and with the recommendations that have been made to improve its governance and its pre-funding and to keep the benefits and the contributions at a reasonable level and to carry on. It is a good program and it meets the needs of many Canadians.

Senator Austin: I have a question for your industry about investment grade standards. A number of your funds will buy the TSE index, for example. The TSE will take on a stock because of its volume, its market cap, and so on, and will bring it into play as an indexed item. You then, under your current standards, are either permitted or required to purchase it, depending on how you operate the plan.

Le sénateur Austin: J'en suis conscient. C'est un pas très important. Voilà où je veux en venir. Nous allons bientôt être saisis des modifications apportées au Régime de pensions du Canada. Je ne sais pas quand, mais ce sera bientôt. L'opposition officielle à la Chambre des communes, le Parti réformiste, a soumis des propositions qui créeraient, à mon avis, une situation analogue à celle qui existe au Royaume-Uni. Il propose qu'on adopte des plans autogérés et qu'on abandonne le RPC. Avez-vous réfléchi à ces propositions? Qu'en pensez-vous, compte tenu de la discussion que nous venons d'avoir?

Mme Van Riesen: Qu'entendez-vous par plans autogérés? C'est la première fois que j'en entends parler.

Le sénateur Austin: Tout ce que je peux vous dire, c'est que le Parti réformiste estime que les particuliers devraient pouvoir se retirer du Régime de pensions du Canada et créer un plan qui serait administré en leur nom par un expert.

Le président: C'est encore plus simple que cela. Le Parti réformiste estime que les Canadiens qui ont autrement droit aux prestations du Régime de pensions du Canada devraient avoir la possibilité de se retirer du RPC, de prendre les cotisations qu'ils verseraient autrement au régime, cotisations qui seraient égalées par l'employeur, et d'investir ces fonds dans un régime à cotisations déterminées — c'est-à-dire dans un RÉER puisque l'argent ne pourrait être retiré qu'à la retraite.

Pour en venir au point soulevé par le sénateur Austin, c'est essentiellement le système qui a été mis en place au Royaume-Uni. Compte tenu de ce que vous avez dit au sujet de l'expérience britannique, pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de cette proposition?

Mme Van Riesen: Je ne sais pas si l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite s'est penchée là-dessus. Je peux vous dire ce qu'en pense l'ACPM, et vous donner aussi mon opinion personnelle. Il serait possible d'appliquer cette formule, qui présente tout de même certains avantages. Toutefois, qu'allons-nous faire avec les bénéfices accumulés? On ne le précise pas.

C'est là le principal défaut de cette formule. Qu'allons-nous faire avec le passif non capitalisé, qui est d'environ 500 milliards de dollars? Il n'y a pas de réponses faciles.

À mon avis, il faut garder le Régime de pensions du Canada, en améliorer la gestion et le financement, comme on l'a recommandé, et aussi maintenir les prestations et les cotisations à un niveau raisonnable. C'est un bon programme qui répond aux besoins de nombreux Canadiens.

Le sénateur Austin: J'aimerais vous poser une question au sujet des normes d'évaluation des investissements. Plusieurs fonds investissent dans des actions inscrites à la Bourse de Toronto, par exemple. La Bourse de Toronto va accepter d'inscrire une action en raison de son volume, de sa valeur boursière, ainsi de suite. Le titre sera indexé. Dès lors, vous pouvez ou devez, en vertu de vos normes actuelles, acheter ces actions, selon les modalités de gestion de fonds.

We have talked about the governance of your industry; we have talked about the governance of the corporations in which you invest. Who oversees the performance of the Toronto Stock Exchange in bringing in a unit of a company without doing their own due diligence or governance, simply on a formula basis?

Do you make representations to the TSE to change their analytical standards or objective analytical standards?

Mr. Walcot: I can speak for myself. After a recent occurrence, we made representations to the TSE that we felt they should improve their standards. That was a specific representation made to them. There is a committee made up of professionals from various parts of the industry that reviews these things. We reinforced the importance of reviewing every single issue that goes in there because passive investors are caught in it.

As a result of the Bre-X event, there certainly has been a tightening of the rules and a closer review by our industry of what is being approved and what is not.

Senator Oliver: I would like to return to an issue raised in your introductory remarks — namely, activism. You said that there is some activism on the part of some large pension funds in the market today but that it is not something that we should regard with concern. You went on to say that in cases where pension funds do become active in relation to a corporation in which it has invested, that that is normally designed to enhance shareholder value in the funds.

I want to challenge that because of the examples we heard about from our witnesses yesterday — one example was Canadian Tire — where large funds holding 20 to 25 per cent of a company suddenly decide as a group that they do not like the performance of three of the vice-presidents or they do not like the proposed leveraged take-outs or they do not like the new strategy. They decide to use their muscle — the ownership in the company — to tell the company how to run its operations. In other words, the pension fund is second-guessing the management in the company.

You are telling us not to be concerned by this and it is my opinion that we should be concerned. Can you persuade me otherwise?

Mr. Walcot: When we manage the pension fund, our goal is to make adequate returns for the beneficiaries. That is our total goal. We are not interested in taking over companies. We are not interested in building empires. Our total goal, as shareholders, is to improve the return on our shares.

The activities that we were involved in with such companies as Canadian Tire related to inequitable treatment amongst shareholders. We were, as shareholders, defending the interests of our shareholders. We were not interfering in the internal affairs of the company. We acted solely in our role as shareholders taking action to defend what we saw as being within our purview. One group of shareholders was getting a great deal more money than we would have received. We thought that that was inequitable; that there

Nous avons parlé de la régie de l'industrie, de la régie des entreprises dans lesquelles vous investissez. Qui s'occupe d'évaluer le travail de la Bourse de Toronto, de déterminer si elle fait preuve de diligence raisonnable ou si elle se conforme aux principes de gestion quand elle accepte d'inscrire une action?

Est-ce que vous exercez des pressions auprès de la Bourse pour qu'elle modifie ses normes?

M. Walcot: À la suite de l'affaire qui a secoué récemment le marché, nous avons indiqué à la Bourse de Toronto qu'elle devrait améliorer ses normes. Nous lui avons présenté une demande expresse en ce sens. Il y a un comité composé de spécialistes de divers secteurs de l'industrie qui s'occupe d'examiner ces questions. Nous lui avons fait comprendre l'importance d'analyser chaque dossier à fond en raison de la présence d'investisseurs passifs.

À la suite de l'affaire Bre-X, notre industrie a resserré ses règles et entrepris d'examiner plus à fond les titres qui sont acceptés et ceux qui ne le sont pas.

Le sénateur Oliver: J'aimerais revenir à un point que vous avez mentionné dans votre déclaration liminaire — l'activisme. Vous avez dit qu'il y a quelques grands fonds de retraite qui interviennent de façon active dans les activités d'une entreprise, mais que cette pratique n'est pas inquiétante. Vous avez ajouté que lorsque des fonds de pension décident d'intervenir dans les affaires d'une entreprise dans laquelle ils ont investi, c'est habituellement dans le but d'accroître les avoirs des actionnaires.

Je ne partage pas votre avis, à cause des exemples que les témoins nous ont donnés hier — Canadian Tire en étant un — où de gros fonds qui détiennent entre 20 et 25 p. 100 des actions d'une entreprise peuvent décider soudainement, en tant que groupe, qu'ils n'aiment pas le travail de trois vice-présidents, ou qu'ils n'aiment pas les propositions d'achat par endettement, ou encore la nouvelle stratégie de l'entreprise. Ils décident d'utiliser leur influence — les actions qu'ils détiennent — pour dire à l'entreprise comment diriger ses opérations. Autrement dit, les fonds de pension remettent en question les décisions de gestion des dirigeants.

Vous dites que nous ne devons pas nous en faire alors qu'il y a effectivement lieu de s'inquiéter. Pouvez-vous me convaincre du contraire?

M. Walcot: Lorsque nous administrons un fonds de pension, nous notre objectif est d'obtenir un rendement intéressant pour les bénéficiaires. C'est notre objectif premier. Nous ne cherchons pas à prendre le contrôle d'entreprises ou à construire des empires. Notre objectif premier, en tant qu'actionnaires, est d'améliorer le rendement de nos actions.

Quand nous avons décidé d'intervenir dans les activités d'une entreprise comme Canadian Tire, c'est parce que nous jugions que les actionnaires n'étaient pas traités de façon équitable. Nous cherchions à défendre, en tant qu'actionnaires, les intérêts de nos actionnaires. Notre but n'était pas d'intervenir dans les affaires internes de l'entreprise. Nous voulions uniquement agir en tant qu'actionnaires qui prennent des mesures pour défendre leurs intérêts. Il y avait un groupe particulier d'actionnaires qui recevait

should be more fair sharing between the different classes of shareholders. That is why the group came together.

That is very unusual. The Canadian Tire episode was probably the defining event for the pension industry during my lifetime. It was quite extraordinary that we all came together because of the inequity of the situation. In an organization such as mine, when we talk about activism, that is what we think of — defending shareholders' rights to get their proper share.

Senator Oliver: I would like to hear from the others but I would also like to know whether there has been any effort on the part of any large pension funds in Canadian history to, in effect, second-guess management of corporations by using their might through their share ownership to influence the company's choice of direction.

Mr. Hiscock: To my knowledge, any activism that has taken place has been for the sole pursuit of increasing shareholder value. That is healthy for all market participants, including the small retail investor and other institutional investors. Everyone gains to the extent that shareholder value is improved.

Senator Oliver: That is provided that you are right and management is wrong.

Mr. Hiscock: No, I was getting to that. Also to my knowledge, when a company finds itself being criticized, if you wish, by an institutional investors, it is not the kind of criticism that I would characterize as a second-guessing of management. They would not suggest something like building a plant in Vancouver or closing a plant in Winnipeg. They would not suggest doing something different operationally. Rather, their criticism would be that the company has lagged behind for the last three or four years and that something must be wrong.

Senator Oliver: Could we hear from the banks?

Ms Van Riesen: I have nothing to add to my colleagues' comments. As I mentioned earlier, we do not engage in activism. I have no anecdotal experience to share. What you have heard fairly represents our association members.

Senator Austin: You were talking about building shareholder value, which is a phrase emblazoned on every door in the industry. I think one of the answers to Senator Oliver's question is in the area of takeover bids, hostile or friendly, where a company can be performing very well and, for that reason, is the result of a takeover bid. You are not at that point, I take it, interested in whether management is good or bad but only whether the price being offered meets your criteria for selling.

Mr. Walcot: When we are looking at an offer, we are trying to decide whether it is better to keep the company we have or to go along with the offer. We have a decision to make there. It is not just a matter of looking at whether we will get a better price from the offer. We have to figure out whether it would be better not to go along with the offer and to continue with the management.

beaucoup plus d'argent que nous. Nous estimions que c'était injuste, que l'argent devrait être réparti de façon plus équitable entre les différentes catégories d'actionnaires. C'est pour cette raison que nous avons uni nos efforts.

C'est assez inusité. L'incident de Canadian Tire a sans doute été un point tournant pour l'industrie. Le fait que nous nous soyons regroupés à cause d'une injustice est assez exceptionnel. Pour nous, l'activisme signifie défendre les droits des actionnaires pour qu'ils aient accès à leur juste part.

Le sénateur Oliver: J'aimerais connaître l'avis des autres témoins sur cette question. J'aimerais également savoir si les gros fonds de pension ont déjà essayé d'utiliser leur influence, le volume d'actions qu'ils détiennent, pour agir sur les décisions d'une entreprise.

M. Hiscock: À ma connaissance, les mesures d'intervention qui ont été prises avaient pour seul but d'accroître les avoirs des actionnaires. Cette façon de procéder est saine pour tous les participants, y compris les investisseurs particuliers et institutionnels. Tout le monde est gagnant dans la mesure où l'avoir des actionnaires est accru.

Le sénateur Oliver: Pourvu que vous ayez raison et que les dirigeants aient tort.

M. Hiscock: Non, j'allais justement aborder ce point. Autant que je sache, lorsque des investisseurs institutionnels critiquent une entreprise, ils ne remettent pas en question les décisions qu'elle prend. Ils ne lui suggéreront pas, par exemple, de construire une usine à Vancouver ou d'en fermer une autre à Winnipeg. Ils ne lui diront pas comment diriger ses affaires. Ils vont plutôt lui reprocher d'avoir pris du retard pendant les trois ou quatre dernières années, et de lui dire que quelque chose ne tourne pas rond.

Le sénateur Oliver: Pourrions-nous entendre le point de vue des banques?

Mme Van Riesen: Je n'ai rien à ajouter. Comme je l'ai déjà mentionné, nous n'intervenons pas dans les affaires des entreprises. Je n'ai aucun exemple à vous donner. Ce que vous avez entendu reflète assez bien le point de vue de nos associations membres.

Le sénateur Austin: Vous avez parlé de la valorisation de l'avoir des actionnaires, le mot d'ordre de l'industrie. On peut, pour répondre à la question du sénateur Oliver, utiliser l'exemple des offres publiques d'achat, qu'elles soient hostiles ou non. L'entreprise qui affiche un très bon rendement peut, pour cette raison, faire l'objet d'une offre publique d'achat. Dans votre cas, ce qui vous intéresse, ce n'est pas la question de savoir si les dirigeants gèrent bien ou non les affaires de l'entreprise, mais si le prix offert répond à vos critères.

M. Walcot: Lorsque nous examinons une offre, nous essayons de déterminer s'il vaut mieux garder l'entreprise ou accepter l'offre. Nous avons une décision à prendre. Nous ne pouvons pas uniquement nous contenter de voir si nous pouvons obtenir un meilleur prix grâce à cette offre. Nous devons déterminer s'il n'est pas préférable de rejeter l'offre et de garder l'entreprise.

Senator Austin: Better in what terms?

Mr. Walcot: Longer, higher returns to the shareholder. Our whole objective is to ensure that that stock price goes up so that our beneficiaries have higher returns in the future. That is what drives us. In our view, that is what shareholder value is.

Senator Austin: You would not take into account the performance of the fund and what you would need to book against performance to meet your own performance tests. You would look only at the long-term gains for your beneficiaries.

Mr. Hiscock: We would look at which course of action had the higher expected return. In the case of a takeover, your words were "if the company has good management". Hopefully, every company we own has good management, and some of them will be taken over.

Senator Austin: At a certain point of time, good management is not the test. It is the benefit to your stakeholders.

Mr. Hiscock: That is correct.

Senator Tkachuk: My question concerns the defined pension plan. In each of your organizations, what rate of return do you expect to get on the money that you have within the pension fund?

Mr. Walcot: In part of our pension fund governance, we suggest to everyone that they have what is called an investment policy statement. This statement defines what the pension is about and in what they can invest. However, as well, it will define the objectives of that pension fund.

For my pension fund, every year we are supposed to be above what is called the SEI index. SEI is a measurement service that measures 800 pension funds in Canada and determines the rates of return. We have to be higher than average every single year. Over four years, we have to be in the first 25 per cent. It is not an absolute rate of return; rather, it tell us that we are better than the industry, that we are competitively managed so that we are giving superior returns to the pension fund.

You will often see people comparing it to the CPI, ensuring that you do better than inflation. Occasionally, you will see, perhaps, 1 per cent, 2 per cent or 3 per cent above CPI, depending on the aggressiveness of the fund.

Senator Tkachuk: What would be your 10-year average?

Mr. Walcot: I believe we are at 15 or 18, off the top of my head.

Mr. Hiscock: A 10-year average would not be something we would consider. However, I do not think that that relates to the question you are asking.

Senator Tkachuk: No, it does not; but I am not getting an answer to my question. I am trying to find a way to get an answer.

Le sénateur Austin: Qu'est-ce que vous entendez par un meilleur prix?

M. Walcot: Un rendement plus élevé, à plus long terme, pour l'actionnaire. Notre objectif est de faire en sorte que le prix de l'action augmente, et l'avoir des actionnaires aussi. C'est l'objectif que nous visons. C'est ce que nous entendons par la valorisation de l'avoir des actionnaires.

Le sénateur Austin: Vous ne tiendriez pas compte du rendement du fonds et des mesures que vous devez prendre pour satisfaire vos critères de rendement, mais uniquement des gains à long terme de vos bénéficiaires.

M. Hiscock: On essaierait de voir quelle est l'option qui offre le rendement le plus élevé. Vous avez utilisé les mots «si l'entreprise est bien dirigée» en parlant des prises de contrôle. Nous espérons que toutes nos entreprises sont bien dirigées. Il y en a certaines qui feront effectivement l'objet d'une prise de contrôle.

Le sénateur Austin: À partir d'un certain point, ce ne sont pas les bonnes pratiques de gestion qui comptent, mais plutôt l'intérêt des actionnaires.

M. Hiscock: C'est exact.

Le sénateur Tkachuk: Ma question porte sur les régimes à prestations déterminées. Quel est le taux de rendement que vous espérez tirer du fonds de pension dans chacun de vos organismes?

M. Walcot: Nous proposons à tous les organismes d'établir ce que nous appelons une politique d'investissement. Cette politique définit les paramètres du régime et les véhicules dans lesquels ils peuvent investir. Cependant, elle définit également les objectifs du régime de pension.

Le fonds de pension que je gère, par exemple, est censé afficher, chaque année, un rendement supérieur à l'indice SEI. Ce service évalue 800 fonds de pension au Canada et fixe les taux de rendement. Nous devons obtenir un rendement supérieur à la moyenne tous les ans. Sur quatre ans, nous devons nous classer dans le premier quart. Ce rendement n'est pas absolu. Il nous dit tout simplement que nous faisons mieux que l'industrie, que nous sommes bien dirigés sur le plan de la concurrence et que nous obtenons des rendements supérieurs.

Vous verrez souvent les gens le comparer à l'IPC, en s'assurant de faire mieux que l'inflation. Vous verrez peut-être à l'occasion 1, 2 ou 3 p. 100 au-dessus de l'IPC, selon la vigueur du fonds.

Le sénateur Tkachuk: Quelle serait votre moyenne sur dix ans?

M. Walcot: De mémoire, je crois que nous sommes à 15 ou 18.

M. Hiscock: Nous ne tiendrions pas compte d'une moyenne de 10 an. Cependant, je ne pense pas que cela a rapport à votre question.

Le sénateur Tkachuk: En effet; mais je n'obtiens pas de réponse à ma question. J'essaie de trouver une façon d'en avoir une.

Mr. Hiscock: Generally, pension funds do not formulate a business plan which comprises a nominal number respecting the expected return on the assets. They would look at doing well compared to all their competitors which, in effect, is tied to how well the markets are doing and what the various asset mixes are within those various markets; or a pension fund would set a target of exceeding a policy guideline mix which may, for sake of discussion, be 40 per cent of the TSE, 20 per cent of the S&P 500, 30 percent of the Scotia McLeod mid-index on bonds, and 10 per cent of cash. That would be sort of the yardstick that would reflect all the markets. A goal might be to exceed something of that sort.

Once again, the standard by which you are being compared is what the various markets are producing and what your asset mix is with regard to those markets, not a nominal number like, "We expect to return "x" per cent next year."

Ms Van Riesen: You are getting three different answers, senator, because you are dealing with an area that is unique to the pension fund and its philosophy, which is encompassed in the statement of investment policies and goals.

We happen to define two standards in our policy. One is a real rate of return expectation. At a minimum to meet our liability obligations over the long term, we have established a 3-per-cent real rate of return as necessary. That has been pretty simple to meet.

We also have another standard, a benchmark, against which we measure our managers. The benchmark is an index, a composite index; the active managers have to beat it by a certain percentage. That is not atypical of what sponsors tend to try to strive for today.

You are looking at both. One is to ensure that your liabilities can be met by a long-term real rate of return goal. The other is to ensure that you are monitoring your managers in an active way to ensure that they are getting the best in the competitive marketplace in which they are operating.

Does that answer your question?

Senator Tkachuk: No, but that is fine.

Senator Callbeck: In your opinion, should the guidelines and the rules be the same for all types of pension plans, whether they are public, private, defined benefit or defined contribution?

Mr. Walcot: Are you talking about the pension fund governance, the structure that we have here?

Senator Callbeck: Yes. Should the guidelines or the rules be the same for all types of pensions?

Mr. Walcot: I worked on putting this document together. This structure asks the following questions: What is your objective? What is your promise? Who are your trustees? Who would control it? What is the separation between the management and the trustee? Ensure you monitor it carefully and that the whole system

M. Hiscock: En général, les régimes de retraite ne préparent pas de plan d'entreprise comportant un montant minimal pour ce qui est du rendement prévu des avoirs. Ils chercheraient à faire aussi bien que leurs concurrents ce qui, en fait, est lié au comportement des marchés et aux diverses combinaisons des avoirs à l'intérieur de ces derniers. Un régime de retraite pourrait aussi se fixer comme objectif de dépasser ce qui est prévu dans les lignes directrices, par exemple: 40 p. 100 de TSE, 20 p. 100 de S&P 500, 30 p. 100 de l'indice obligataire moyen terme Scotia McLeod et 10 p. 100 en espèces. Ce serait en quelque sorte la mesure qui refléterait tous les marchés.

Une fois de plus, l'étalon de mesure c'est ce que les divers marchés produisent et ce qu'est la composition de vos avoirs par rapport à ces marchés et non pas une valeur minimale, par exemple un taux de rendement de «X» p. 100 l'an prochain.

Mme Van Riesen: Vous obtenez trois réponses différentes, sénateur, parce que vous parlez d'un domaine qui est propre au régime de pension et à sa philosophie, qui est incluse dans l'énoncé des politiques et des objectifs en matière d'investissement.

Nous définissons deux normes dans notre politique. Il y a, dans un premier temps, le taux réel de rendement prévu. Pour respecter à tout le moins nos obligations à l'égard du régime, à long terme, nous avons fixé un taux de rendement réel de 3 p. 100 au besoin, ce qui a été assez facile à atteindre.

Nous avons également une autre norme, un point de référence, par rapport auquel nous mesurons le rendement de nos gestionnaires. Il s'agit d'un indice, d'un indice composite. Les gestionnaires actifs doivent le dépasser d'un certain pourcentage. Ce n'est pas atypique de ce pour quoi les promoteurs ont tendance à essayer de se battre aujourd'hui.

Les deux interviennent. Dans le premier cas, il s'agit de vous assurer de respecter vos obligations en fixant un taux de rendement réel à long terme. Dans le deuxième cas, il s'agit de vous assurer de surveiller attentivement vos gestionnaires pour qu'ils obtiennent le meilleur résultat possible dans le marché concurrentiel où ils évoluent.

Est-ce que cela répond à votre question?

Le sénateur Tkachuk: Non, mais ça va.

Le sénateur Callbeck: À votre avis, les lignes directrices et les règles devraient-elles être les mêmes pour tous les genres de régimes de retraite, qu'ils soient publics, privés, à prestations déterminées ou à cotisations déterminées?

M. Walcot: Parlez-vous de l'administration des régimes de retraite, de la structure que nous avons ici?

Le sénateur Callbeck: Oui. Les lignes directrices ou les règles devraient-elles être les mêmes pour tous les genres de régimes de pension?

M. Walcot: J'ai travaillé à la préparation de ce document. Cette structure pose les questions suivantes: quel est votre objectif? Quel est votre engagement? Quels sont vos fiduciaires? Qui contrôlerait le régime? Quelle est la séparation entre la direction et les fiduciaires? Veillez à exercer une surveillance serrée et à ce

is reviewed constantly. These measures should be applicable to every system. We have tried to make them applicable to as wide a variety of investment institutions as possible.

The Chairman: Given everything that all three of you have said about the significant differences between defined benefit and defined contribution, I have difficulty with a conclusion which says that they are as completely different as you tell us they are. You also tell us that the risk to the individual plan members is much greater. Obviously, under a defined contribution plan, what they get out is as a result of the performance. In a defined benefit plan, the real risk is not borne by the individual pension plan member but by the plan sponsor, typically the employer in the case of the three of you.

It seems to me almost an inevitable conclusion from the analysis you gave us that, clearly, the guidelines that ought to apply to a defined contribution plan should in some sense be tighter, more stringent and more in the interests of the individual plan member who, after all, is bearing the risk, as opposed to a defined benefit plan. I do not dispute that you say that these are general principles. We have already told you that we like the guideline; we like the plan. Surely, as public policy makers, we ought to be much more concerned with ensuring that you do not get the problems that exist in the U.K., for example, by ensuring that there are far more stringent rules governing defined contribution plans. My instinct is that that probably includes RRSPs invested in mutual funds. However, I would like to hear your comments on that.

If that is not right, then why would you give us this long description of the radical differences between the two if the governance process is the same? I am not trying to be argumentative. I am trying to summarize what I heard you say.

Mr. Walcot: We tried to have basic principles for all investment institutions. There is a rainbow of institutions, from less risky to more risky. I think you would adapt each of these structures as being either risky or less risky. But that does not mean that, as a basic principle, there should be a separation between trustees and management.

The Chairman: I am not disputing that at all. Do you not need to tighten these up for defined contribution plans? If that assumption is correct — and, if it is not, I am happy to debate it with you — tell me what it is.

Ms Van Riesen: The short answer is “yes.”

Mr. Hiscock: I would agree with everything you said. It is one of those situations where part of the answer to the question is really that the devil is in the details. As soon as you get below the general notions that you need appropriate governance and what that might mean, the details will be different for each and every one of the very different examples.

que tout le régime fasse l'objet d'un examen constant. Ces mesures devraient être applicables à tous les régimes. Nous avons essayé de les rendre applicables au plus grand nombre possible de sociétés d'investissement.

Le président: Étant donné tout ce que vous avez dit tous les trois au sujet des différences importantes entre le régime à prestations déterminées et le régime à cotisations déterminées, j'ai du mal à vous entendre conclure comme vous le faites qu'ils sont complètement différents. Vous nous dites aussi que la responsabilité que doivent assumer les membres du régime est plus grande. De toute évidence, avec un régime à cotisations déterminées, ce qu'ils obtiennent dépend du rendement. Dans un régime à prestations déterminées, le véritable risque n'incombe pas aux membres individuels mais aux promoteurs du régime, c'est-à-dire l'employeur en ce qui vous concerne tous les trois.

D'après l'analyse que vous venez de nous faire, on doit pratiquement en conclure que les directives s'appliquant à un régime à cotisations déterminées devraient être à certains égards plus sévères et davantage dans l'intérêt de chaque adhérent au régime puisque, après tout, c'est lui qui assume le risque par opposition à un régime à prestations déterminées. Je comprends qu'il s'agit de principes généraux. Nous vous avons déjà indiqué que nous sommes satisfaits des directives et du plan. En tant que décideurs, ne devrions-nous pas plutôt nous assurer de vous éviter les problèmes que connaît le Royaume-Uni, par exemple, en assujettissant les régimes à cotisations déterminées à des règles beaucoup plus strictes? Mon instinct me dit que cela inclut probablement les REER investis dans des fonds mutuels. J'aimerais toutefois savoir ce que vous en pensez.

Si ce n'est pas le cas, pourquoi alors nous avoir exposé de façon aussi détaillée les différences radicales qui existent entre les deux si le processus d'administration est le même? Je n'essaie pas d'argumenter. Je veux simplement résumer ce que vous venez de dire.

M. Walcot: Nous avons tâché d'établir des services de base pour tous les investisseurs institutionnels. Il existe une foule d'institutions, et certaines présentent plus de risques de d'autres. Il serait possible d'adapter chacune de ces structures en fonction du niveau de risque. Mais cela ne signifie pas qu'il devrait forcément exister une séparation entre les fiduciaires et la direction.

Le président: Je ne conteste absolument pas la chose. N'est-il pas nécessaire de les resserrer dans le cas des régimes à cotisations déterminées? Si cette hypothèse est correcte — et si elle ne l'est pas, je serai heureux d'en débattre avec vous — expliquez-moi ce qu'il en est.

Mme Van Riesen: Pour vous répondre en un mot, oui.

M. Hiscock: J'abonde en votre sens. Dans ce cas-ci, c'est que le problème se situe en fait au niveau des détails puisque, au-delà de la notion générale de régie efficace et des définitions possibles, les détails varient d'une situation à l'autre.

To the extent that fund governance is an issue, it seems that it is a bigger issue in defined contribution plans because of the potential ultimate consequences on the pension that is paid out.

The Chairman: We need you to tell us — and this is the big advantage of hearing you now — what the new guidelines or the tighter guidelines or the changed process should be vis-à-vis defined contribution plans where the individual plan member is bearing the risk versus the case where the employer is bearing the risk. Frankly, we need your help on that. I hope that you can give us that, either individually or as an association.

Mr. Hiscock: Yes.

The Chairman: Finally, should those guidelines also apply to RRSPs invested in mutual funds? In this case, it is sort of a defined contribution plan, except it is individually managed. Is there any difference between RRSPs invested in mutual funds and a formal defined contribution pension plan?

Mr. Walcott: When you get to the bottom line, I do not see a real difference. It is a little hard for an individual person to separate the trustee and the management side of it, but the principles of RRSPs and the defined contribution are very close.

Mr. Hiscock: I do not know the answer to this, but I am sure you can find this out from your research people: It would be interesting to know, of the total RRSPs out there, how much of that money represents the only source of retirement income versus how much represents a supplement to another existing source of retirement income. I think that would be pertinent information for answering that question.

The Chairman: You are saying that if it is merely an incremental top-up, you would not be as concerned. Could we reduce your work from “only” to “a significant portion”?

Mr. Hiscock: I offer that as a suggestion, namely, that your committee might have someone do some research on that. For some people, RRSPs are the only pension they will have; for others, it is money that is legitimate RRSPs, but they are also getting a defined benefit plan somewhere.

The Chairman: I would think that for all self-employed professionals, such as lawyers, doctors, accountants, and so on, it would be their only source of income.

Would you agree with your two colleagues who answered “yes” to my question: Should the same rules apply to RRSPs invested in mutual funds as would apply to defined contribution plans in terms of the governance of them?

Mr. Hiscock: I would agree with the thrust of your question, but I would want to see the specific instances of what you are suggesting before I would say “yes” or “no.”

In the defined contribution world, there is some reliance often on behalf of the employee for some guidance or direction that the employer might be making. In the case of a single lawyer who is fully aware that he is solely responsible for the investment return

Dans la mesure où la régie des fonds constitue un problème, c'est apparemment un problème plus grave dans les régimes à cotisations déterminées en raison des conséquences possibles à long terme sur les pensions qui seront versées.

Le président: Nous aimerions que vous nous indiquiez — et c'est le grand avantage de vous avoir avec nous maintenant — en quoi devraient consister les nouvelles directives ou des directives plus sévères concernant les régimes à cotisations déterminées où l'adhérent au régime plutôt que l'employeur assume le risque. Nous avons besoin de votre aide à cet égard. J'espère que vous-même ou votre association pourrez nous éclairer à ce sujet.

M. Hiscock: Oui.

Le président: Enfin, ces directives devraient-elles s'appliquer également aux REER investis dans des fonds mutuels, puisqu'il s'agit d'une sorte de régime à cotisations déterminées, sauf que leur administration est individuelle. Existe-t-il une différence entre les REER investis dans des fonds mutuels et un régime formel à cotisations déterminées?

M. Walcott: Fondamentalement, je ne crois pas qu'il existe de différence réelle. Il est un peu plus difficile pour un particulier de faire la séparation entre l'aspect fiducie et l'aspect administration mais les principes des REER et des régimes à cotisations déterminés sont très semblables.

M. Hiscock: J'ignore la réponse à cette question mais je suis sûr que vos attachés de recherche pourront vous la trouver. Il serait intéressant de savoir, sur la totalité des REER qui existent, quelle est la proportion qui représente l'unique source de revenu de retraite et celle qui représente un supplément à d'autres sources de revenu de retraite. Je pense que ce genre d'information permettrait de répondre à cette question.

Le président: Selon vous, s'il s'agit uniquement d'un supplément, la situation n'est pas aussi inquiétante. Pourriez-vous alors nous parler des cas où ils représentent une «proportion importante»?

M. Hiscock: C'est une proposition que je vous fais, à savoir que votre comité pourrait charger quelqu'un de faire de la recherche à ce sujet. Pour certains, les REER sont l'unique pension qu'ils recevront. Pour d'autres, il s'agit de REER légitimes qui s'ajouteront à leur régime à prestations déterminées.

Le président: Je croirais que ce serait la seule source de revenu de tous les professionnels qui travaillent à leur compte, comme les avocats, les médecins, les comptables et ainsi de suite.

Êtes-vous d'accord avec vos deux collègues qui ont répondu «oui» à ma question: faudrait-il appliquer les mêmes règles pour l'administration des REER investis dans des fonds mutuels qu'aux régimes à cotisations déterminées?

M. Hiscock: En général, je dirais que oui mais j'aimerais avoir des exemples précis de ce que vous voulez dire avant de me prononcer.

Dans le domaine des régimes à cotisations déterminées, l'employé doit se fier jusqu'à un certain à l'orientation adoptée par l'employeur. Dans le cas d'un avocat qui travaille à son compte et qui est tout à fait conscient d'être le seul responsable du

of that RRSP, that may lead to a different environment. However, I agree with the spirit of what you are getting at.

The Chairman: Since the devil is in the details and you have agreed to help us with the details, that is great.

Senator Meighen: The reason we are having this very enlightening discussion today is that some time ago this committee, during the course of its examination of amendments to the Canada Corporations Act, came across the opinion of a number of people who suggested that the influence of institutional investors was growing rapidly. It was not inferred necessarily that that was an unfortunate trend, but it was a trend, nonetheless.

The former chairman of the Ontario Securities Commission said that institutional investor activity should become more transparent. You have brought to our attention a number of things that your association is doing to try to improve good governance. We have discussed to some extent what pension funds do or do not do with respect to investee companies. Some choose to sell their shares and steal away in the night; others have perhaps too big a holding and cannot do that and exercise perhaps some beneficial influence by going to see management.

Do you think that the transparency that Mr. Waitzer is referring to is increasing? Do you think that it needs legislative encouragement to increase? Do you think that it is at the level that it should be? Do you think that the pensioners and the people who will become the pension recipients should or could have more involvement in the operation — that is, the running and the governance of the pension fund?

There may not be a problem here, but the size of pension funds and institutional investors in general has grown steadily. There is not that much free float on the stock exchanges in Canada. For example, in Ontario, 3.6 per cent of the Toronto Stock Exchange free float is already held by the teachers' fund. Are we moving towards a situation where Senator Angus's concern about the small investor is becoming more acute?

That is a rambling question, but it is one of the reasons why we are here tonight.

Ms Van Riesen: I want to be clear on the question. Is it about the transparency of pension plan governance?

Senator Meighen: It concerns pension plan activities.

Mr. Walcot: What do you mean by "activities"? Is it buying and selling shares? I had real trouble understanding what was meant by "influence" and "transparency".

Senator Meighen: Should I, as a member of the public or as a contributor to the pension plan, know when you go to an investee company and say, "We are not happy with your management. You better smarten up or we will proceed as some institutional investors did, for example, with the Moore Corporation recently?"

rendement du capital investi dans ce REER, la situation peut être différente. Cependant, je serais porté à être d'accord avec ce que vous voulez dire.

Le président: Comme le problème se situe au niveau des détails et que vous avez accepté de nous aider avec les détails, c'est formidable.

Le sénateur Meighen: Si nous avons cette discussion très instructive aujourd'hui, c'est qu'il y a un certain temps le comité, dans le cadre de son examen des modifications à la Loi sur les corporations canadiennes, a entendu de nombreux témoins laisser entendre que l'influence des investisseurs institutionnels augmentait rapidement. Ils n'insinuaient pas nécessairement qu'il s'agissait d'une tendance déplorable mais qu'il s'agissait néanmoins d'une tendance.

L'ancien président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a indiqué que l'activité des investisseurs institutionnels devrait être plus transparente. Vous avez porté à notre attention un certain nombre de mesures que votre association tâche de prendre pour améliorer la régie d'entreprise. Nous avons discuté du rôle des fonds de retraite en ce qui concerne les sociétés émettrices. Certains préfèrent vendre leurs actions et s'écarter; d'autres ont peut-être des avoirs trop importants et ne peuvent pas le faire et exercent peut-être une influence positive en faisant des démarches auprès de la direction.

À votre avis, la transparence dont parle M. Waitzer s'est-elle améliorée? Faudrait-il des encouragements d'ordre législatif pour l'améliorer? Selon vous, est-elle suffisante à l'heure actuelle? Les retraités actuels et futurs devraient-ils ou pourraient-ils participer davantage à l'administration d'un fonds de retraite?

Il n'existe peut-être pas de problème à ce niveau mais le volume des fonds de retraite et la taille des investisseurs institutionnels en général ont augmenté de façon régulière. Il n'y a plus autant de marge libre à la Bourse au Canada. Par exemple, en Ontario, 3,6 p. 100 de la marge libre à la Bourse de Toronto est déjà détenue par le fonds des enseignants. La situation du petit investisseur, dont se préoccupe le sénateur Angus, n'est-elle pas en train de s'aggraver?

C'est une question qui peut paraître décousue mais c'est l'une des raisons pour lesquelles nous sommes ici ce soir.

Mme Van Riesen: Je tiens à m'assurer d'avoir bien compris la question. Vous parlez de la transparence de l'administration des régimes de retraite?

Le sénateur Meighen: Des activités des régimes de pension.

M. Walcot: Que voulez-vous dire par «activités»? Voulez-vous dire l'achat et la vente d'actions? J'ai vraiment de la difficulté à comprendre ce qu'on veut dire par «influence» et «transparence».

Le sénateur Meighen: En tant que membre du public ou que cotisant à un régime de pension, ne devrais-je pas être mis au courant de vos démarches auprès d'une société émettrice lorsque vous lui dites, «Nous ne sommes pas satisfaits de votre administration. Vous avez intérêt à vous ressaisir sinon nous

As a member of the public or as a member of your plan, should I know that?

Mr. Hiscock: Are you asking the question: Should you approve it? It is in the paper the day it happens.

The Chairman: Let me clarify the question precisely.

Mr. Hiscock, in your response to Senator Austin you gave the following illustrative example. You said, "You do not go and say to a company that you should open a plant in Vancouver." You do go to a company and say, "On the basis of looking at your performance and the performance of the following three companies which we regard as companies whose performance you ought to be comparable with, we are unhappy with your performance. Therefore, we think you should do something to correct it." That is what you said you did.

I believe Senator Meighen's question was: Given your knowledge base and the resources you have to track companies, should individual investors in the company whose management you have just gone to have a talk with know that you have done that? That was the issue that came up in the course of our corporate governance hearings.

One could make an argument that not knowing that puts the individual shareholder not only at a disadvantage of not having all the research resources, and so on — which they could never match because you are in the business — but also it puts them at a further disadvantage of not knowing management's response to your question.

Mr. Hiscock: The example I used was drawn to address the issue that the honourable senator asked as to whether institutional investors second-guess management or take the role that they are better at running a certain industry than people who have been in that industry for 20 years. To my knowledge, that kind of activism does not take place. That was the purpose of that example.

In terms of an individual investor, it seems to me that if institutional investors are acting with a view to increasing shareholder value and are successful — and presumably they will be in a large number of the cases — then the individual investor that happens to own those shares will be advantaged, so it is an economic, free-rider situation. It is positive for the markets.

The Chairman: That is absolutely right if your action results in an improvement in the stock performance. Let us suppose you have the lunch or the meeting and that the conclusion of it is that the management does not follow your suggestions, and therefore your decision is to sell because you are not getting the response you want. Now there is no free rider going up, but there may be a free rider coming down. At that point, it seems to me that the individual investor could conceivably be portrayed as being somewhat at a disadvantage to the position that you would be in. Is that correct?

ferons la même chose que certains investisseurs institutionnels, par exemple dans le cas de la Moore Corporation récemment? En tant que membre du public ou de cotisant à un régime, est-ce que je devrais en être informé?

M. Hiscock: Vous voulez savoir si vous devriez approuver la décision? C'est dans les journaux le jour où cela se produit.

Le président: Permettez-moi de poser ma question de façon plus précise.

Monsieur Hiscock, dans votre réponse au sénateur Austin, vous avez donné l'exemple suivant. Vous avez dit: «Vous n'allez pas dire à une société qu'elle devrait ouvrir une usine à Vancouver.» Vous allez voir une société et vous lui dites: «Après avoir examiné vos résultats et les résultats des trois sociétés suivantes que nous considérons comme des sociétés auxquelles votre rendement devrait se comparer, nous ne sommes pas satisfaits de votre rendement. Par conséquent, nous estimons que vous devriez prendre des mesures pour y remédier.» C'est ce que vous dites avoir fait.

Je crois que la question du sénateur Meighen était la suivante: compte tenu des connaissances et des ressources dont vous disposez pour surveiller le rendement des sociétés, les particuliers qui ont investi dans les sociétés auprès desquelles vous venez de faire ces démarches, devraient-ils être mis au courant de vos démarches? C'est la question qui a été soulevée dans le cadre de nos audiences sur la régie d'entreprise.

On pourrait soutenir qu'un actionnaire individuel qui n'est pas mis au courant se trouve désavantagé, non seulement parce qu'il n'a pas accès à toutes les sources d'information dont disposent des investisseurs comme vous, mais surtout parce qu'il ignore comment la direction a réagi à votre question.

M. Hiscock: J'ai utilisé cet exemple pour répondre à la question de l'honorable sénateur, à savoir si les investisseurs institutionnels essaient de deviner les intentions de la direction ou se considèrent mieux en mesure de diriger une certaine industrie que ceux qui en font partie depuis 20 ans. À ma connaissance, ce type d'activisme n'existe pas. C'était l'objet de cet exemple.

En ce qui concerne un investisseur individuel, il me semble que si les investisseurs institutionnels ont pour objectif d'accroître les avoirs des actionnaires et y réussissent — et vraisemblablement ils y réussiront dans bien des cas — alors l'investisseur individuel qui détient ces actions sera avantagé. Il s'agit donc d'une situation économique, qui est positive pour les marchés.

Le président: C'est très bien si votre intervention entraîne une amélioration du rendement des actions. Supposons que vous rencontrez la direction et qu'à l'issue de cette rencontre vous concluez qu'elle ne suit pas vos propositions. Vous décidez alors de vendre parce que vous n'avez pas obtenu la réaction que vous vouliez. Il me semble qu'à ce stade, l'investisseur individuel pourrait être défavorisé par rapport à vous. Est-ce exact?

Mr. Hiscock: To return to an earlier response, most funds prefer — and I think the three of us would be in that camp — that, if there were a problem, we would be sellers rather than sitting down and having the lunch, as you put it, with someone. By the time shareholder activism becomes quite pronounced in a process, I think the exit route is not there.

Shareholder activism is, once again, motivated with a view to increasing shareholder value, and everyone is a beneficiary of that.

Senator Meighen: Why would you be a seller? Given the general limit of liquidity in Canadian markets, if you sell many shares, you drive the price down and you lose money. What is wrong with having a lunch and saying, “We are not happy, and we own 3 per cent of your stock”?

Mr. Hiscock: It is the 3- or 5-per-cent blocks that might find themselves in a position where they conclude they should not be sellers. To return to a remark we made previously, it is not appropriate to generalize. The pension management industry operates the same way as a small handful of massive pools of capital. Most of them are smaller than that, and most of those people would probably be sellers in a situation like that.

Senator Meighen: Did I hear you correctly that most pensions funds would not own a significant percentage of their investee companies?

Mr. Hiscock: Most pension funds are of a size where the percentage of market capitalization of any company that they hold will not be anywhere near the kinds of numbers that you have outlined. Only the massive funds would prudently end up in a position that large.

The Chairman: Your statement is mathematically correct, but it reminds me of the individual who drowned while swimming across a river with an average depth of three feet. Average is misleading, because there is a large number of small funds. I am sure your statement about the average is correct.

What would you say about the top 25 or the top 50 members of your association for whom 2, 3, 4 or 5 per cent shareholdings are not uncommon? How would you respond to Senator Meighen's question looking only at the top group, at the big player?

Mr. Hiscock: Those funds would typically have a dialogue with management, with a view to generating initiatives to enhance shareholder value. All participants in the market would therefore benefit from that activity.

The Chairman: We are trying to pursue the point because it is a critical issue to us. We are not disputing that the objective is to increase shareholder value; and we are not disputing that if, in fact, it does increase shareholder value, the free rider rule works. That is terrific. The question is: Should other people know that that is what you did? It seems to me the individual investor should. He is more risk averse than you are. The small shareholding is insignificant from the investing company's point of view, but it could easily be very significant to the individual.

M. Hiscock: Pour revenir à une réponse que j'ai déjà donnée, la plupart des fonds préfèrent — et je pense que nous sommes tous les trois du même avis — en cas de problème, vendre plutôt que rencontrer la direction. Au moment où l'activisme de l'actionnaire s'intensifie, c'est qu'il n'y a pas de voie de sortie.

Ici encore, l'activisme de l'actionnaire est motivé par le souci d'accroître les avoirs des actionnaires, et tout le monde en profite.

Le sénateur Meighen: Pourquoi préféreriez-vous vendre? Vu la limite générale de la liquidité des marchés canadiens, si vous vendez beaucoup d'actions, vous faites baisser les cours et vous perdez de l'argent. Qu'y a-t-il de mal à rencontrer la direction et à lui dire: «Nous ne sommes pas satisfaits et nous détenons 3 p. 100 de vos actions»?

M. Hiscock: Ce sont ceux qui détiennent des blocs de 3 ou 5 p. 100 qui risquent de décider de ne pas vendre. Pour revenir à une observation faite plus tôt, mieux vaut ne pas généraliser. L'industrie de la gestion des fonds de retraite fonctionne de la même façon qu'une petite poignée de groupements massifs de capitaux. La plupart d'entre eux sont beaucoup plus petits que cela et préféreraient sans doute vendre dans une situation pareille.

Le sénateur Meighen: Vous ai-je bien compris lorsque vous avez dit que la plupart des fonds de retraite ne détiennent pas un pourcentage important d'actions de leurs sociétés émettrices?

M. Hiscock: Le pourcentage de la valeur boursière d'une compagnie détenu par la plupart des fonds de retraite sera loin de correspondre aux chiffres que vous avez indiqués. Seuls les fonds massifs, par soucis de prudence, en détiendraient un pourcentage aussi important.

Le président: Sur le plan mathématique, votre déclaration est correcte, mais cela me rappelle l'histoire du type qui s'est noyé en traversant à la nage une rivière d'une profondeur moyenne de trois pieds. La moyenne est trompeuse, puisqu'il existe beaucoup de petits fonds. Je suis sûr que votre déclaration à propos de la moyenne est exacte.

Que se passerait-il dans le cas des 25 ou 50 membres les plus importants de votre association qui détiennent couramment 2, 3, 4 ou 5 p. 100 des actions? Quelle réponse donneriez-vous au sénateur Meighen si l'on examinait uniquement le groupe le plus important?

M. Hiscock: Habituellement, les gestionnaires de ces fonds établiraient le dialogue avec la direction pour favoriser des initiatives susceptibles d'accroître les avoirs des actionnaires. Donc, tous les participants sur le marché en bénéficieraient.

Le président: Nous tenons à approfondir cette question parce qu'elle nous paraît cruciale. Nous ne contestons pas le fait que l'objectif visé est d'accroître l'avoir des actionnaires, ni le fait que, si elle permet effectivement d'accroître l'avoir des actionnaires, la règle du free rider ou du cavalier seul fonctionne. C'est formidable. Voici ce que nous voulons savoir: d'autres gens devraient-ils être au courant des mesures que vous avez prises? Il me semble que l'investisseur individuel devrait l'être. Il est moins capable d'assumer les risques que vous. La possession d'un petit

Under those circumstances, the mere fact that you had that meeting could easily be a piece of information that would be influential in the investment decisions of the individual investor. Therefore, the question that Senator Meighen keeps trying to get back to is whether individual investors should know that you had those meetings.

Mr. Walcot: Perhaps I am a bit of an iconoclast here, but I am a buyer and a seller. I am not an activist, and I have never been an activist. I prefer just to sell or buy the shares. I am looking for as much information as possible, so transparency and information in the market will be advantageous to me. That is my personal view. I want to hear everything that is happening so I can make an informed judgment.

Senator Meighen: Fair enough. However, is it not also fair to say that you are in a better position to get information than I? I can only access an ordinary analyst's opinion in the press.

Mr. Walcot: I may have sophisticated people who can analyse that information more subtly than you, but I do not believe that I should get any information that you cannot get.

Senator Oliver: But you do.

Mr. Walcot: We cannot get inside information. That is against the law. We are not allowed to have inside information. We are only allowed to have public information. I believe strongly that it is our ability to analyse that information, not inside information, where we make our money.

Mr. Hiscock: Companies visit daily, with all the large pension funds, unbeknownst to one another. We do not know whether one company is visiting one of these funds and not us, and vice versa. Companies are visiting with money management people in mutual funds where the overwhelming majority of that individual retail interest is, and they are visiting on a day-to-day basis. It should not be characterized that there might be one isolated meeting and a paucity of information other than that one meeting, because that is not the way it happens.

Senator Meighen: If we do not get rid of the 20-per-cent rule, and if the Canada Pension Plan comes through as legislation as presently drafted, there will be a huge pool of money added to the private pension fund, the non-government pension fund pool, which I am afraid will make the Canadian securities market even less liquid so that there will be a greater number of these concentrations of ownership.

I am not being aggressive or critical in any way, but we heard that teachers hold an ownership in excess of 10 per cent of shares outstanding in eight companies and more than 5 per cent in over 40 companies. That is great, but that is quite a concentration, and that is motivating our interest.

Mr. Walcot: Ms Van Riesen and I were talking about the top 50. There is a small group of mega-funds, and then there is us. The differentiation between our strategies is important. I know I

nombre d'actions est peut-être insignifiante pour la société de placements mais pas pour le petit actionnaire. Dans ces circonstances, le simple fait que vous ayez rencontré la direction pourrait s'avérer un élément d'information susceptible d'influencer les décisions de placement de l'investisseur individuel. C'est pourquoi le sénateur Meighen demande de nouveau si les investisseurs individuels devraient être mis au courant de ces rencontres.

M. Walcot: Peut-être suis-je quelque peu iconoclaste, mais je suis un acheteur et un vendeur. Je ne suis pas un activiste et je ne l'ai jamais été. Je préfère simplement vendre ou acheter des actions. J'essaie d'obtenir autant d'information que possible afin que la transparence et l'information sur les marchés jouent en ma faveur. C'est mon opinion personnelle. Je tiens à savoir tout ce qui se passe afin de pouvoir prendre une décision éclairée.

Le sénateur Meighen: Très bien. Cependant, n'est-il pas vrai que vous êtes mieux placé que moi pour obtenir de l'information? Je n'ai accès qu'à l'opinion d'un analyste ordinaire dans la presse.

M. Walcot: J'ai peut-être accès à des gens un peu plus avertis qui peuvent analyser l'information plus subtilement que vous, mais je ne crois pas que je devrais obtenir de l'information que vous ne pouvez pas obtenir.

Le sénateur Oliver: Mais vous l'obtenez.

M. Walcot: Nous ne pouvons pas obtenir de renseignements d'initiés. C'est illégal. Nous n'avons pas le droit de recevoir ce genre de renseignements. Nous avons uniquement le droit d'obtenir de l'information publique. Je suis convaincu que c'est notre capacité d'analyser cette information et non pas les renseignements d'initiés, qui nous permettent de faire des placements judicieux.

M. Hiscock: Chaque jour, les sociétés rendent visite à tous les importants fonds de retraite, à l'insu les uns des autres. Nous ignorons si une société visite l'un de ces fonds plutôt que nous et vice versa. Les sociétés rencontrent, chaque jour, les gestionnaires de fonds mutuels dans lesquels ont investi une grande majorité de particuliers. On aurait tort de croire que ces rencontres sont rares et que mis à part ces rares rencontres, il existe peu d'information, parce que cela ne marche comme ça.

Le sénateur Meighen: Si nous ne nous débarrassons pas de la règle du 20 p. 100 et si la loi sur le Régime de pension du Canada est adoptée telle qu'elle est libellée à l'heure actuelle, il y aura énormément d'argent qui viendra grossir les fonds de pension privés, c'est-à-dire les fonds de retraite non gouvernementaux, ce qui risque de rendre le marché canadien des valeurs mobilières encore moins liquide et d'entraîner alors une plus grande concentration des capitaux.

Je ne cherche pas à critiquer qui que ce soit, mais nous avons entendu dire que les enseignants détiennent plus de 10 p. 100 des actions de huit entreprises, et plus de 5 p. 100 des actions de plus de 40 autres compagnies. C'est très bien, mais c'est toute une concentration, d'où notre intérêt pour la question.

M. Walcot: Mme Van Riesen et moi faisons allusion aux 50 fonds qui viennent en tête de liste. Il y a un petit groupe de méga-fonds, et ensuite il y a les nôtres. Nous utilisons des

buy and sell, and I can do it within the market. It will be harder with the CPP and with eliminating the 20 per cent.

Senator Meighen: Significantly harder, in your view?

Senator Oliver: You can use derivatives of those.

Mr. Walcot: As a policy, we will not break the spirit of the law, which is that we should not go above 20 per cent. We have self-established 20 per cent, so we will not use the derivatives. That is something whereby we are hurting ourselves.

It is not impossible, because the money will be flowing in steadily from the CPP. It is not like \$100 billion going in tomorrow. It is a cash-flow operation rather than a lump-sum operation. However, it is generally believed that our market is more expensive because of the 20-per-cent property rule.

If we had more money going in, I would have to presume that this should continue, that the prices that we have to pay are higher because there is more money competing.

I do want to stress that it is not one lump sum coming into the CPP.

Senator Tkachuk: There will be \$100 billion by the year 2006; that is pretty quick.

Mr. Hiscock: I think most people would agree that the CPP is going to be a major issue for capital markets and that it has a potential hot-house effect. There is certainly some question as to how quickly that will happen and what the consequences of the hot-house effect might be, but, yes, there is additional pressure coming on the system.

I do not know the answer to this, but when you speak about the teachers' fund having large positions in many companies, the biggest funds typically have a good portion of their assets in an index fund. If they are very large, that would automatically mean a non-trivial percentage holding in every single stock which is going to be there regardless of where the stock goes because it is an index. It is indexed money. I do not know how significant that is, but I think that must be thought about in conjunction with the kinds of numbers you are talking about. Some portion will be passive, but I do not know what it would be.

Senator Meighen: Would you agree that good governance in most cases equals good performance? In other words, the better the governance of a fund, the better the performance?

Mr. Walcot: I would strongly agree, having managed three funds; yes. A clear understanding of the different relationships, what each person is supposed to do, really helps in the goals, very much so.

Senator Meighen: Keith Ambachtsheer, whom we referred to earlier tonight, has some empirical evidence coming out to that effect, and it seems to make sense.

stratégies très différentes. Je peux acheter et vendre des actions à l'intérieur du marché. Ce sera plus difficile avec le RPC, si on élimine la règle de 20 p. 100.

Le sénateur Meighen: Beaucoup plus difficile?

Le sénateur Oliver: Vous pouvez utiliser des produits dérivatifs.

M. Walcot: Nous nous conformons, en règle générale, à l'esprit de la loi, qui nous impose un plafond de 20 p. 100. Comme nous respectons cette règle, nous évitons d'utiliser des produits dérivatifs. Cela ne ferait que nous nuire.

Ce n'est pas impossible, parce que les rentrées de fonds, dans le cas du RPC, se feront de façon régulière. Ce n'est pas comme si nous allions y injecter 100 milliards demain matin. L'argent ne sera pas versé en un seul coup. Toutefois, de manière générale, les prix au sein de notre marché sont plus élevés en raison de la règle de 20 p. 100.

Si les rentrées de fonds étaient plus élevées, je présume qu'on continuerait de payer un prix plus élevé parce que la concurrence est plus vive.

Je tiens à souligner qu'il n'est pas question ici de verser une somme forfaitaire dans le RPC.

Le sénateur Tkachuk: On aura accumulé 100 milliards de dollars d'ici l'an 2006. C'est beaucoup en si peu de temps.

M. Hiscock: La plupart des gens s'entendent pour dire que le RPC va constituer un enjeu important pour les marchés financiers. On ne sait pas combien de temps il faudra attendre avant que l'impact se fasse sentir, mais oui, le système subit des pressions additionnelles.

Je ne connais pas la réponse, mais lorsque vous dites que les enseignants ont investi des sommes importantes dans de nombreuses entreprises, les fonds les plus gros investissent habituellement une bonne partie de leur actif dans un fonds indiciel. Ce qui signifie automatiquement qu'ils vont détenir une part non négligeable de chacune des actions, peu importe leur rendement, puisqu'il s'agit d'un fonds indiciel. Je ne sais pas si cela est important, mais ces données doivent être considérées conjointement avec les chiffres que vous avez mentionnés. Il y a une partie de l'investissement qui sera passif, mais quelle proportion, je ne le sais pas.

Le sénateur Meighen: Êtes-vous d'accord pour dire que lorsqu'un fonds est bien géré, cela se traduit, dans la plupart des cas, par un rendement élevé? Autrement dit, plus un fonds est bien géré, plus élevé sera le rendement?

M. Walcot: Je suis tout à fait d'accord avec vous, puisque j'ai moi-même géré trois fonds. Quand on comprend bien le rôle et les responsabilités de chacun, on atteint les objectifs plus facilement.

Le sénateur Meighen: Keith Ambachtsheer, et nous avons parlé de lui plus tôt dans la soirée, a recueilli quelques données empiriques à ce sujet, et tout semble être logique.

Does your association investigate the cost of running pension funds, or publish any statistics or any comparative data on that?

Mr. Hiscock: No. As an association, we have contemplated whether we should collect such data from our members, but Keith Ambachtsheer is already in the business of doing that.

Ms Van Riesen: To subscribers.

Mr. Hiscock: There is a service available and we concluded, as an organization that does not have a great deal of paid help, shall we say, that there is no need for us to reinvent the wheel.

Senator Meighen: As a final question, do you have any information on the performance record of the funds in your association vis-à-vis other funds, at home and abroad?

Mr. Walcot: We do not publish any comparisons.

Ms Van Riesen: Are you looking for information in Canada or internationally?

Senator Meighen: Either.

Mr. Hiscock: Once again the answer would be in a similar vein. There are a number of commercial, comparative performance measurement services out there, and we have decided that we should not reinvent the wheel in that regard. In terms of comparing pension fund return performance in Canada versus the rest of the world, it would be apples and oranges if, indeed, it did exist.

Senator Meighen: Because of the 20-per-cent rule?

Mr. Hiscock: No. That is an issue for us, but every country has a different set of capital markets and a different set of return expectations. The liabilities of pension funds are denominated in a home country currency. As I said when I talked about the 20-per-cent rule, no pension fund would go totally out of a country because the liability structure is denominated in a domestic currency. To compare us to the Americans or to the British on a pure return basis would not tell you anything, so it is not done.

Senator Meighen: If I am a member, a contributor or a pensioner, what is the best way for me to determine whether my fund is doing well or poorly? Does it depend on whether it is a defined contribution fund or not?

Mr. Walcot: Certainly, there is a difference. I worked for an organization that sold defined contribution, and returns were published in relation to the market so that the holders of the defined contribution instrument would know whether they were doing well or not. This was done on a monthly basis. That was part of my job.

With defined benefit plans, you are just interested in getting your pension, so often the emphasis is more on the plan side of it, what the benefits are, rather than on the investment side.

Ms Van Riesen: I would add that employers in Canada are increasingly going the route of providing annual reports on their pension funds which do include performance data as well as liability data. Interest in that is increasing both because our plan

Est-ce que votre association analyse les coûts de gestion des fonds de pension, ou publie des statistiques ou données comparatives à ce sujet?

M. Hiscock: Non. En tant qu'association, nous nous sommes demandés si nous devions recueillir des données auprès de nos membres, mais Keith Ambachtsheer le fait déjà.

Mme Van Riesen: Pour les souscripteurs.

M. Hiscock: Ce service existe déjà. Comme, en tant qu'association, nous n'avons pas beaucoup d'employés rémunérés, nous avons conclu qu'il était inutile d'essayer de réinventer la roue.

Le sénateur Meighen: Une dernière question. Avez-vous des renseignements sur le rendement de vos fonds par opposition à celui d'autres fonds, au Canada et à l'étranger?

M. Walcot: Nous ne publions pas d'analyses comparatives.

Mme Van Riesen: Vous voulez des renseignements sur les fonds au Canada ou à l'étranger?

Le sénateur Meighen: Ici ou ailleurs.

M. Hiscock: La réponse est la même. Il existe déjà un certain nombre d'organismes qui mesurent le rendement des fonds. Nous avons donc jugé qu'il était inutile d'offrir un tel service. Pour ce qui est de comparer le rendement des fonds de pension au Canada et à l'étranger, cela équivaudrait à comparer des pommes et des oranges.

Le sénateur Meighen: À cause de la règle de 20 p. 100?

M. Hiscock: Non. C'est un problème pour nous, mais chaque pays a des marchés différents et des attentes différentes en matière de rendement. Le passif d'un fonds de pension est établi dans la devise du pays d'origine. Comme je l'ai déjà indiqué lorsque nous avons parlé de la règle de 20 p. 100, aucun fonds de pension n'investirait tous ses avoirs à l'étranger, parce que le passif est libellé en devises étrangères. Comparer le rendement des fonds canadiens à celui des fonds américains et britanniques ne donnerait pas grand-chose. C'est pourquoi nous ne le faisons pas.

Le sénateur Meighen: En tant que membre, participant ou retraité, quelle est la meilleure façon pour moi de déterminer si mon fonds affiche ou non un bon rendement? Est-ce que cela dépend de la nature du fonds?

M. Walcot: Oui. J'ai travaillé pour un organisme qui offrait des régimes à cotisations déterminées, et les taux de rendement des fonds étaient publiés, ce qui permettait aux détenteurs de savoir si le fonds affichait une bonne performance ou non. Ces données étaient publiées tous les mois. Cela faisait partie de mon travail.

Dans le cas des régimes à prestations déterminées, ce qui compte avant tout, ce sont les prestations de retraite que vous allez recevoir. On met donc souvent l'accent sur le régime lui-même et sur les prestations au lieu d'insister sur les placements.

Mme Van Riesen: J'ajouterais que les employeurs au Canada ont tendance de plus en plus à préparer des rapports annuels qui contiennent des renseignements sur le rendement et le passif de leurs fonds de pension. Les bénéficiaires s'intéressent de plus en

beneficiaries are asking for it and because we think it is good disclosure.

Mr. Walcot: As I said, in Quebec we have to have meetings every year with our members to disclose that information to them.

Senator Meighen: Have the troops ever risen up in anger, to your knowledge?

Ms Van Riesen: Which troops?

Senator Meighen: The beneficiaries. Have they said, "This performance is not acceptable"? If so, how do they do it?

Ms Van Riesen: I would say that generally all pension funds get a certain number of letters, frankly more from the retiree population than from our active population; but indeed we do get letters raising concerns, some based on valid information, others just because of misinformation. That is one of the reasons we have chosen to go the route of providing an annual report. We will be sending one out this year. It is to help close that gap between mere knowledge and what is really important and meaningful.

Senator Meighen: Do you have an annual meeting the way corporations do?

Ms Van Riesen: No.

Mr. Hiscock: A practical response to your question is that in the defined benefit world, which the three of us represent, the investment risk lies with the plan sponsor, and to the extent that investment performance is inadequate, the plan sponsor must fund the difference. The pressure for performance is first most likely to come from the corporation or the plan sponsor before it is likely to come from a member of a defined benefit plan. That is the practical answer to your question.

Senator Meighen: As a matter of interest, what is the answer to my question as to whether you have an annual get-together or meeting, call it what you will?

Ms Van Riesen: We do not.

Mr. Hiscock: We do.

Ms Van Riesen: We are a retail organization. We would have to have 5,000 of them.

Mr. Hiscock: We have an annual meeting with a pension board where representatives of pensioners from across the country attend. There are approximately 50,000 pensioners; they do not all attend. However, we do have meetings and we have communications with every individual.

Mr. Walcot: I would mention that we did go through that process of having meetings with members, but it was incredibly disappointing because of the small number of people who did turn out. Rooms would be set up for 100 people and maybe five people turned out. As was said, the risk is with the sponsor.

Senator Angus: Your attendance would go up if the results were not as good.

plus à ces questions, et nous croyons qu'il est utile de leur fournir ces renseignements.

M. Walcot: Comme je l'ai indiqué, au Québec, nous devons organiser des assemblées tous les ans pour communiquer ces renseignements à nos membres.

Le sénateur Meighen: Est-ce que les troupes se sont déjà révoltées?

Mme Van Riesen: Quelles troupes?

Le sénateur Meighen: Les bénéficiaires. Ont-ils déjà dit, «Ces taux de rendement ne sont pas acceptables»? Si oui, comment s'y prennent-ils?

Mme Van Riesen: De manière générale, les administrateurs de tous les fonds de pension reçoivent des lettres, pas tellement des membres actifs, mais surtout des retraités. Les membres nous font part de leurs préoccupations, dont certaines sont fondées, et d'autres, pas. C'est pour cette raison, entre autres, que nous avons décidé de préparer un rapport annuel. Nous en publierons un cette année. Cela nous permet de transmettre à nos membres des renseignements importants et utiles.

Le sénateur Meighen: Est-ce que vous organisez une assemblée annuelle comme le font les entreprises?

Mme Van Riesen: Non.

M. Hiscock: Dans le cas des régimes à prestations déterminées, domaine dans lequel nous travaillons tous les trois, les risques d'investissement sont assumés par le parrain du régime. Quand le rendement est inadéquat, c'est lui qui doit combler la différence. Donc, il est important, surtout pour l'entreprise ou le parrain du régime, que le fonds affiche un bon rendement. Cela devrait répondre à votre question.

Le sénateur Meighen: Mais est-ce que vous organisez des assemblées annuelles?

Mme Van Riesen: Non.

M. Hiscock: Nous le faisons.

Mme Van Riesen: Nous représentons des investisseurs particuliers. Il faudrait qu'on en organise 5 000.

M. Hiscock: Nous organisons une assemblée annuelle avec le conseil d'administration d'un fonds de pension. Les représentants des retraités de toutes les régions du pays y assistent. On compte environ 50 000 retraités et, bien sûr, ils ne participent pas tous à l'assemblée. Toutefois, nous organisons des réunions et nous communiquons avec chacun des membres.

M. Walcot: Je tiens à préciser que nous avons essayé d'organiser des réunions avec nos membres. Malheureusement, seul un petit nombre de personnes y assistaient. Alors que nous attendions une centaine de personnes, seulement cinq se présentaient. Comme nous l'avons mentionné, c'est le parrain du régime qui assume les risques.

Le sénateur Angus: Il y a plus de gens qui assisteraient aux réunions si les résultats n'étaient pas aussi bons.

The Chairman: We in government have certainly found that attendance at meetings increases as performance goes down.

I have one last question. If I were running a fund with the amount of money invested that you people have, I do not know why I would be passive. If meeting with individual companies in which you have substantial shareholdings can lead to the increased shareholder value that Mr. Hiscock mentioned, what is the rationale for just being what Mr. Walcot calls a buyer and a seller? Why do you not attempt to use your leverage? What is the rationale for being passive?

Mr. Walcot: I should define "passive." I am called an active investor, in that I buy and sell.

The Chairman: I used the word "passive."

Mr. Walcot: But I am not like an index fund. I go in and buy and sell. I do not presume I know how to manage a company. I have always felt strongly that I am not going to go in and try to tell management what to do. What I am doing is buying and selling shares within the market. My skill is in interpreting events about the company in light of events in the market. I am a value investor. As a value investor, I try to buy cheap. Therefore, it is not so much the company as the relationship of the company to the market that I look at. That is why I tend to look at it as purely instruments that I buy and sell. It is a traditional approach and I can still do it because I am small enough.

The Chairman: Those last four words were very interesting. If you were managing pension plan X, one of the biggest in the country, would your philosophy be different?

Mr. Walcot: I would say yes. I believe there is a liquidity level where you cannot simply buy and sell. It has not affected us. We are a \$5 billion fund. We are considered one of the largest active pension funds in Canada, and I can still move around very slowly. It is difficult, but I can do it. If I were substantially bigger, I would be forced into a different strategy.

The Chairman: Obviously \$50 billion is substantially more, but if you were double the size, would that be substantial in your view.

Mr. Walcot: If we were up around \$10 billion in equities, I would find it tough because we are really finding it tough at \$5 billion. We do have to think about what we are doing.

Ms Van Riesen: We are a \$2-billion pension fund, and we have chosen to rely on the advice of our managers. We have not developed, within the pension fund governance, the capability to advise or decide when management is or is not doing the right things that we would support. We look to our investment managers for that. We rely on their expertise and their decisions, which predominantly are to sell rather than vote against management directly. That is generally how our managers tend to

Le président: Nous avons nous-mêmes constaté que la présence aux réunions augmente au fur et à mesure que le rendement diminue.

J'ai une dernière question à poser. Si j'administrais un fonds qui avait effectué autant de placements que le vôtre, je ne sais pas pourquoi je resterais passif. Si le fait de rencontrer des entreprises dans lesquelles vous détenez des parts importantes peut contribuer à accroître l'avoir des actionnaires, comme M. Hiscock l'a mentionné, pourquoi se contenter de jouer tout simplement le rôle d'acheteur et de vendeur, pour reprendre les paroles de M. Walcot? Pourquoi ne pas essayer d'utiliser votre influence? Pourquoi rester passif?

M. Walcot: Je devrais définir ce qu'on entend par «passif». Je suis un investisseur actif, en ce sens que j'achète et que je vends des actions.

Le président: J'ai utilisé le mot «passif».

M. Walcot: Mais je ne gère pas un fonds indiciel. J'achète et je vends. Je ne prétends pas savoir comment diriger une entreprise. Ce n'est pas à moi de dire aux dirigeants ce qu'ils doivent faire. J'achète et je vends des actions sur le marché. Mon travail consiste à déterminer comment une entreprise va réagir à la conjoncture du marché. J'investis dans des titres. J'essaie d'acheter des actions bon marché. Par conséquent, ce n'est pas l'entreprise en tant que telle qui m'intéresse, mais plutôt sa performance par rapport au marché. Mon rôle consiste simplement à acheter et à vendre des titres. Je peux encore me permettre de le faire parce que le fonds n'est pas tellement gros.

Le président: La dernière partie de votre réponse est très intéressante. Adopteriez-vous une démarche différente si vous étiez chargé de gérer le régime de pension X, un des plus gros au pays?

M. Walcot: Oui. Lorsque les liquidités atteignent un certain niveau, vous ne pouvez pas vous contenter tout simplement d'acheter et de vendre. Nous n'en sommes pas encore là. Notre fonds totalise 5 milliards de dollars. Il passe pour l'un des plus gros et des plus actifs au Canada. Je peux encore transiger sur le marché, mais avec prudence. C'est difficile, mais je peux le faire. Si le fonds était plus gros, je serais obligé d'adopter une stratégie différente.

Le président: Évidemment, gérer un fonds de 50 milliards, ce n'est pas la même chose, mais si votre fonds était deux fois plus gros, est-ce que ce serait trop pour vous?

M. Walcot: Si nos avoirs totalisaient 10 milliards de dollars, j'aurais de la difficulté à gérer le fonds, étant donné qu'il est déjà assez difficile d'en administrer un de 5 milliards. Nous devons bien réfléchir aux gestes que nous allons poser.

Mme Van Riesen: Notre fonds de pension totalise 2 milliards de dollars, et nous avons choisi de faire confiance à nos directeurs. Nous n'avons pas d'experts-conseils qui vont nous dire si les dirigeants prennent ou non de bonnes décisions. Nous nous fions au bon jugement des directeurs des investissements. Nous faisons confiance à leur savoir-faire et nous appuyons leurs décisions, qui sont essentiellement de vendre plutôt que de voter contre les dirigeants d'une entreprise. C'est ce que nos directeurs ont

do it, although they have total discretion over that. We have chosen not to intercede in that. Right or wrong, that is our decision.

Senator Austin: Given your last comment, we are looking at legislation that would create a fund management entity which, within a few years, would exceed \$100 billion. You would have trouble with \$10 billion. I wonder if you could comment on the problems that managing \$100 billion-plus would raise.

Mr. Walcot: It would be substantially different. It would be different in the way you trade, your liquidity and your ability to buy and sell. That would change your time horizon, for one thing. If you cannot buy or sell, you must say you are in the stock for 5 or 10 years rather than for 18 months. Therefore, you would have an entirely different way of looking at securities.

One thing people do is split up the management. Either you do it passively and size does not matter, or they do have a number of smaller managers. They are competing with each other in the marketplace.

Senator Austin: You diversify the management plan and break it into compartments with different management structures.

Mr. Walcot: Actually, we have a manager who has nine different portfolio managers and does above-average performance. It can work quite successfully.

Senator Austin: Who in Canada is that large, in the \$100 billion range?

Mr. Walcot: No one at this time.

Ms Van Riesen: The Canada Pension Plan.

Senator Austin: We are speaking about a different investment strategy for the Canada Pension Plan.

Senator Meighen: The new one will have a huge equity.

The Chairman: On behalf of all of us, we thank you very much for being here tonight. You have been most helpful. I hope you did not find the questions too aggressive. They were meant to be argumentative; they were meant to understand the issues.

Senators our final witness tonight is Mr. Tom Hockin, the President of the Investment Funds Institute of Canada, which is the association of mutual fund dealers. You all know Mr. Hockin from previous incarnations.

Mr. Thomas Hockin, President and Chief Executive Officer, Investment Funds Institute: Honourable senators, my presentation is on corporate governance, but in a roundabout way. We are not prepared to answer all those corporate governance questions today as an institute because we are doing our own survey. However, we will be able to pull together some constituent

tendance à faire, bien qu'ils bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire total en la matière. Nous avons décidé de ne pas intervenir. Que nous ayons tort ou raison, c'est le choix que nous avons fait.

Le sénateur Austin: Compte tenu de ce que vous venez de dire, nous sommes saisis d'un projet de loi qui aura pour effet de créer un fonds qui, en quelques années, dépasserait les 100 milliards de dollars. Vous avez de la difficulté à gérer un fonds de 10 milliards. Pouvez-vous nous dire quel genre de problème poserait la gestion d'un fonds de 100 milliards de dollars?

M. Walcot: Ce serait très différent. La façon dont vous transigez, vos liquidités, la marge de manoeuvre dont vous disposez pour acheter et vendre des actions, tout serait différent. L'horizon temporel changerait aussi. Si vous ne pouvez pas acheter ou vendre, vous allez devoir investir pour des périodes de cinq ou dix ans au lieu de 18 mois. Par conséquent, vous adopteriez une stratégie totalement différente pour ce qui est des valeurs mobilières.

Il y en a qui vont répartir les gestionnaires en équipes. Soit vous le faites passivement, et la taille importe peu, soit vous mettez sur pied plusieurs équipes plus petites de gestionnaires. Ils se livrent concurrence sur le marché.

Le sénateur Austin: Vous diversifiez votre plan et créez différentes structures de gestion.

M. Walcot: En fait, nous avons un gestionnaire qui dirige une équipe composée de neuf gestionnaires qui administrent des portefeuilles différents. Il fait un travail exceptionnel. Cette formule peut être très efficace.

Le sénateur Austin: Y a-t-il quelqu'un, au Canada, qui administre un fonds de 100 milliards de dollars?

M. Walcot: Personne pour l'instant.

Mme Van Riesen: Le Régime de pensions du Canada.

Le sénateur Austin: On prévoit adopter une stratégie d'investissement différente pour le Régime de pensions du Canada.

Le sénateur Meighen: Le nouveau fonds aura des avoirs énormes.

Le président: Au nom des membres du comité, je vous remercie d'être venus ce soir. Vous avez été d'une grande utilité. J'espère que vous ne nous avez pas trouvés trop insistants. Nous voulions encourager la discussion pour bien saisir le sujet.

Sénateurs, notre dernier témoin ce soir est M. Tom Hockin, président de l'Institut des fonds d'investissement du Canada, l'association des spécialistes en fonds communs de placement. Vous connaissez tous M. Hockin.

M. Thomas Hockin, président-directeur général, Institut des fonds d'investissement du Canada: Honorables sénateurs, j'aimerais vous parler ce soir de la régie des entreprises, mais de façon indirecte. Nous ne sommes pas prêts, en tant qu'institut, à répondre aujourd'hui à toutes les questions que vous pourriez avoir sur le sujet, parce que nous sommes en train de mener une

answers to these questions. We can give you some anecdotal responses to some of them if you would like.

We were planning to focus on corporate governance policies of institutional investors by highlighting one issue that feeds dilemmas of fund corporate governance and significantly affects the investment policies of institutional investors. You have already talked about that tonight, that is, the foreign property rule.

It was noted in the committee's 1996 report on corporate governance that the foreign property rule is a part of this problem. We appreciated the wisdom of this committee when it issued its report expressing the view that over the long run the foreign property rule should be phased out. However, it also suggested that policy makers first study the implications of phasing it out and the implications on Canadian capital markets. This committee was right to ask that question, and I know the Minister of Finance is asking that question. We thought it would be prudent to do some research on that question as well. That is the major reason we are here tonight.

We have commissioned the Conference Board of Canada to investigate the impact of an increase in the foreign property rule and what that would do to capital markets. Your committee has expressed a concern about that. The Minister of Finance has expressed a concern. This is the research that we have commissioned from the Conference Board of Canada. We expect to receive this study in its entirety in about two weeks. If you would like, Mr. Chairman, we will table it here. We will not take it anywhere else because you have shown an interest in this right from the beginning

The Chairman: That would be helpful.

Mr. Hockin: The preliminary results from the Conference Board suggest that an increase in the foreign property rule from the current 20 per cent to 30 per cent would have a neutral impact on capital markets. If certain other factors that you have heard about yesterday as well as today were factored in, it might even be positive rather than neutral.

The Chairman: Perhaps you could define the words "neutral" and "positive" because they could have a degree of subjectivity or interpretation.

Mr. Hockin: Allow me to expand on the core of their reasoning, which will be enhanced when you get the report. From a theoretical point of view, there are very few grounds to expect that the simple removal of this rule would have a substantial impact on the real cost of capital in Canada beyond any very short-term transitional effects. The reason for this is that Canada does not maintain any other significant international capital controls and the portfolio funds in our economy that are subjected to the foreign property rule are a relatively small percentage of the overall liquid investments in this country. It is very illuminating to us to see the numbers, and the Conference Board will bring them forward.

étude là-dessus. Toutefois, nous serons en mesure de vous fournir certaines réponses, et même de vous communiquer certaines données non scientifiques, si vous voulez.

Nous avions l'intention de vous parler des principes de régie qu'appliquent les investisseurs institutionnels en mettant l'accent sur une question qui complique la gestion des fonds de pension et qui influe sur les politiques d'investissement des investisseurs institutionnels. Vous en avez déjà parlé ce soir, il s'agit de la règle sur les biens étrangers.

Le comité a indiqué, dans son rapport de 1996 sur la régie des entreprises, que cette règle pose des problèmes. Nous avons bien aimé la sagesse dont a fait preuve le comité lorsqu'il a proposé que cette règle soit supprimée de façon graduelle. Toutefois, il a également recommandé que les technocrates évaluent, avant d'agir, les conséquences que l'élimination progressive de cette règle pourrait avoir sur les marchés financiers canadiens. Le comité a eu raison de soulever cette question, et le ministre des Finances aussi. Nous avons pensé qu'il serait prudent d'effectuer quelques recherches sur le sujet. C'est pour cette raison que nous sommes ici ce soir.

Nous avons demandé au Conference Board du Canada d'évaluer les conséquences qu'entraînerait une hausse de la règle sur les biens étrangers, et l'impact que cela aurait sur les marchés financiers. Votre comité a exprimé des inquiétudes à ce sujet, tout comme le ministre des Finances. C'est le mandat que nous avons confié au Conference Board du Canada. Nous devrions recevoir les résultats de cette étude dans deux semaines environ. Si vous voulez, monsieur le président, nous en déposerons une copie auprès du comité. Nous n'avons pas l'intention de remettre ce document à d'autres groupes, le comité ayant été le premier à s'intéresser à cette question.

Le président: Cela nous serait utile.

M. Hockin: Les résultats préliminaires de l'étude du Conference Board révèlent que les marchés financiers ne seraient pas touchés si le plafond fixé sur les biens étrangers passait des actuels 20 p. 100 à 30 p. 100. En fait, si l'on tient compte d'autres facteurs dont il a été question hier et aujourd'hui, cette hausse pourrait même être avantageuse.

Le président: Vous pouvez peut-être nous définir ce que vous entendez par «ne pas être touchés» et «avantageuse» parce que ce sont des notions subjectives qui laissent place à une certaine interprétation.

M. Hockin: En guise de réponse, j'aimerais vous expliquer le raisonnement, qui sera encore plus clair lorsque vous lirez le rapport. En théorie, très peu de faits donnent lieu de croire que la simple abolition de cette règle aurait une influence sensible sur le coût réel du capital au Canada, au-delà d'effets à très court terme durant la période de transition. En effet, le Canada n'a pas en place d'autres mesures de contrôle des capitaux internationaux, et les capitaux placés dans les titres canadiens qui sont assujettis à la règle sur les biens étrangers représentent un pourcentage relativement faible des placements liquides au pays. Les chiffres sont très éloquents à cet égard, et le Conference Board le mettra en valeur.

Therefore, if Canadians or foreigners can obtain a higher real rate of return by investing outside of Canada, they will do so with funds that are not subject to the foreign property rule. The real rate of return on investments, and therefore the cost of capital in Canada, cannot, therefore, go much below the global rate of return on a fully risk-adjusted basis. If the foreign property rule covered a large percentage of these investable funds of Canadians, this might, in fact, affect the cost of capital and the rate of savings. However, in fact this is not the case. What they will point out is that the foreign property rule only affects 24 per cent of investable funds in our economy at present, so the cost of capital is driven by the other 76 per cent.

The Conference Board will be exploring that in its report, which will be tabled here, hopefully in two weeks, with all its details. I should be very pleased to come back then or later, at your convenience, to develop further the study and to bring the people from the Conference Board as well.

We commissioned Ernst & Young to carry out another study on the foreign property rule, to which I will turn later in my presentation. This study looked at the impact of this rule on investor returns; how we are being hurt as investors. This study demonstrates that an increase in the foreign property rule would provide investors with the opportunity to diversify their investments and earn higher returns. That report was submitted to the House of Commons committee on finance two weeks ago.

We do not intend to just pound the table and ask for something. We want to work with you and the government in carrying out the necessary research of the sticking points that have kept that rule where it is. That is why we are looking at cost of capital and at how investors have been hurt. The effect on small business will be another study which we will bring to the industry committee.

I wish to explain why IFIC believes that an increase in the foreign policy rule sooner rather than later makes good policy sense. At the heart of the hearings the committee is now holding is the impact of all of this on corporate governance. I know that that is your concern.

To put this issue into perspective, it is illuminating to consider how big the mutual fund industry has become. I was listening to the size of these pension funds a few minutes ago. The largest mutual fund company in Canada now holds \$33 billion and the second largest holds \$31 billion. These are large entities.

In 1982, members of IFIC managed assets of \$4 billion and I think that when I was minister of state for finance it was \$6 billion. It is now \$279 billion. In fact, assets under management went up 50 per cent in the last 12 months alone. This is the effect of new money plus the market, which had good

Par conséquent, si les Canadiens ou les étrangers peuvent obtenir un meilleur rendement réel en investissant ailleurs qu'au Canada, ils le feront en plaçant des capitaux qui ne tombent pas sous le coup de la règle sur les biens étrangers. Le taux réel de rendement des investissements et, par conséquent, le coût du capital au Canada ne peuvent donc pas être bien inférieurs au taux global de rendement lorsque tous les facteurs de risque y sont intégrés. Si la règle sur les biens étrangers s'appliquait à un fort pourcentage des fonds qu'ont à investir des Canadiens, le coût du capital et le taux d'épargne en seraient peut-être affectés. Cependant, ce n'est pas le cas. Le Conference Board fera remarquer que la règle sur les biens étrangers ne s'applique qu'à 24 p. 100 des fonds d'investissement dans notre économie actuellement, de sorte que le coût du capital est dicté par les 76 p. 100 qui restent.

Le Conference Board fera une analyse plus poussée de cette question dans le rapport qui sera déposé ici, espère-t-on, dans les deux prochaines semaines, avec multiples détails. Je reviendrai volontiers à ce moment-là ou plus tard, selon votre bon désir, pour vous en dire davantage au sujet de l'étude. Au besoin, je serai accompagné de représentants du Conference Board.

Nous avons demandé à Ernst & Young d'effectuer une autre étude dont je vous parlerai plus tard au sujet de la règle sur les biens étrangers. Cette étude a porté sur l'incidence de cette règle sur le rendement des investissements, sur la façon dont elle nous nuit en tant qu'investisseurs. L'étude établit qu'un relèvement du plafond fixé dans la règle sur les biens étrangers donnerait aux investisseurs la possibilité de diversifier leurs placements et d'obtenir de meilleurs rendements. Le rapport d'étude a été présenté au comité permanent des finances de la Chambre des communes, il y a deux semaines.

Nous ne sommes pas ici simplement pour protester et pour quémander. Nous avons la volonté réelle de travailler de concert avec vous et avec le gouvernement à trouver le moyen d'éliminer les points qui ont justifié le maintien du plafond. C'est pourquoi nous examinons le coût du capital et la manière dont les investisseurs ont été affectés. L'effet de la règle sur la petite entreprise fera l'objet d'une autre étude que nous présenterons au comité de l'industrie.

Je tiens à expliquer pourquoi l'IFIC estime qu'un relèvement du plafond tout de suite plutôt que plus tard est sensé, sur le plan de la politique. Les audiences que tient actuellement le comité ont pour objet central l'impact qu'a tout cela sur la régie des entreprises. Je sais que c'est ce qui vous préoccupe.

Pour vous replacer dans le contexte, l'expansion qu'a connue le commerce des fonds mutuels est représentative. Il était question, tout à l'heure, de l'importance des fonds de retraite. La plus importante société canadienne de fonds mutuels a des avoirs de 33 milliards de dollars et la deuxième, de 31 milliards de dollars. Nous ne parlons donc pas de petites entreprises.

En 1982, les membres de l'IFIC géraient des avoirs évalués à 4 milliards de dollars, avoirs qui atteignaient 6 milliards de dollars, je crois, quand j'étais ministre d'État aux Finances. Ils totalisent maintenant 279 milliards de dollars. En fait, ces avoirs ont augmenté de 50 p. 100 au cours des 12 derniers mois

performance last year. Seven million Canadian households hold at least one mutual fund.

What is relevant to corporate governance is that a great deal of these funds is being invested by or on behalf of Canadians for retirement. When you consider the magnitude of these flows, and the fact that 80 per cent of them must be invested in Canada owing to the rule, you can clearly see the impact this has on corporate governance, about which you heard earlier. You can see that institutional investors often have no choice but to take larger positions in individual companies than they would otherwise. That is the link between the foreign property rule and corporate governance. The foreign property rule forces individual Canadian equity mutual funds to become bigger players in a smaller market than they would prefer.

The implication of this is that it is making institutional investors powerful. It is also reducing liquidity in the market, as Senator Meighen said earlier, because it is difficult to sell larger blocks of shares. Given the increasing rate at which investment funds are growing, I think this committee's analysis of the impact of institutional investors and corporate governance is very timely.

I submit that the removal of the rule would mitigate some of the concerns associated with institutional investors being major shareholders in Canadian companies. Lessening the influence of institutional investors on Canadian companies and improved market liquidity would be two of the benefits of increasing the foreign property rule.

A major benefit, and I think probably of more interest to senators generally, is that the foreign property increase would greatly help Canadian investors. It would give Canadians greater opportunity to achieve a financially secure environment, as you all know.

In particular, an increase in the foreign property rule would go a long way to ensure that the retirement nest eggs of Canadians are not too concentrated in one basket. It would enable investors to take advantage of growth industries in other countries, as well as industries that may not even exist in Canada. You cannot buy Disney through Canada. You cannot buy the microchip business in a major way through Canada. You cannot buy the health care business in a major way through Canada. These are all industries that exist elsewhere, but they should probably be a part of your retirement program.

Increasing diversification increases the safety of a portfolio and lowers risks. Prudent investors do not put all their money in one stock or in companies all in one city. On a world scale, however, that is what the foreign property rule amounts to.

seulement, sous l'effet d'argent frais et de la performance du marché qui a été bonne, l'an dernier. Sept millions de ménages canadiens ont investi dans au moins un fonds mutuel.

Ce qui importe pour la régie des entreprises, c'est qu'une grande partie de ces fonds est investie par des Canadiens ou en leur nom pour préparer leur retraite. Quand on tient compte de l'ampleur de ces mouvements et du fait que 80 p. 100 de ces fonds doivent être investis au Canada en raison de la règle sur les biens étrangers, on peut facilement voir l'impact que cela a sur la régie des entreprises, dont on vous a parlé plus tôt. Il est clair que les investisseurs institutionnels n'ont souvent pas le choix d'investir dans certaines sociétés plus qu'ils ne le feraient autrement. C'est là qu'il faut voir le rapport entre la règle sur les biens étrangers et la régie des entreprises. La règle sur les biens étrangers oblige les fonds mutuels à avoirs canadiens à occuper plus de place qu'ils ne le souhaiteraient au sein d'un marché restreint.

Le corollaire, c'est que cela donne plus de pouvoir aux investisseurs institutionnels. La règle abaisse aussi les liquidités sur le marché, comme l'a fait remarquer le sénateur Meighen, parce qu'il est difficile de vendre des blocs plus importants d'actions. Étant donné le taux à la hausse de croissance des fonds d'investissement, je crois que l'analyse que vous faites de l'impact des investisseurs institutionnels et de la régie des entreprises est très opportune.

À mon avis, l'abolition de la règle atténuerait certaines préoccupations liées au fait que les investisseurs institutionnels sont d'importants actionnaires au sein des sociétés canadiennes. Une réduction de leur influence sur les sociétés canadiennes et une remontée des liquidités sur le marché seraient deux avantages du relèvement du plafond.

Autre grand avantage — qui intéressera probablement davantage les sénateurs, en règle générale —, la croissance des biens étrangers favoriserait beaucoup les investisseurs canadiens. Elle offrirait aux Canadiens une gamme élargie d'options en vue de mieux garantir la santé financière de leurs placements, comme vous le savez tous.

Plus particulièrement, un relèvement du plafond fixé dans la règle sur les biens étrangers contribuerait sensiblement à éviter que les Canadiens ne mettent tous leurs oeufs dans le même panier, quand il s'agit de leur retraite. Elle permettrait aux investisseurs de tirer profit des industries d'avenir des autres pays, ainsi que d'industries qui n'existent peut-être même pas au Canada. On ne peut pas acheter des actions de Disney au Canada. On ne peut pas investir massivement dans la micropuce au Canada. On ne peut pas faire de gros investissements dans le domaine des soins de la santé au Canada. Toutes ces industries existent ailleurs, et il faudrait probablement qu'elles figurent dans votre programme d'investissement pour la retraite.

En diversifiant ses investissements, on court moins de risques, et le portefeuille est plus sûr. Les investisseurs prudents ne placent pas tout leur argent dans un seul secteur ou dans des entreprises toutes situées dans la même ville. À l'échelle mondiale, cependant, c'est ce que la règle sur les biens étrangers les force à faire.

The Canadian equities market accounts for 2.4 per cent of global stock market capitalization, yet 84 per cent of Canadians' registered investments must be registered there.

I was told the other day that the TSE index reflects 30 industrial categories, whereas the U.S. market now represents 90 different industrial categories. There are 60 industrial categories that you cannot even buy through the TSE, even if you buy the index. The recent turbulence in the stock market has shown further the importance of diversification.

All Canadians will be able to benefit from the higher return and diversification opportunities that would come from following your recommendation of increasing the foreign property rule. I want to make a point which is not widely understood in this country: Of the 5.2 million Canadians who contributed to RRSPs, which was the total in 1995, half earned less than \$40,000 a year. It is not only wealthy Canadians who hold got RRSPs; it is average- and low-income Canadians. These are the people who are being hurt by this lack of diversification.

It is interesting to note that a recent Royal Trust-Enviro-nics research group survey found that a majority of those surveyed, 51 per cent, said they intend to make an RRSP contribution this year. This is up from 34 per cent last year.

Another indication of the importance of RRSPs is that, although employment income has grown by only 7 per cent between 1991 and 1996, RRSP contributions have risen by 68 per cent in the same period. There is a huge shift of money in this economy of ours.

Having a financially secure retirement is clearly on the minds of all Canadians, not just wealthy Canadians. The higher foreign property rule will help them to realize a more diversified and safer goal for their retirement.

Another good reason for increasing the rule, and you touched on this with previous witnesses, is to reduce market inefficiencies. This rule has prompted Canadians to use derivative products. Derivatives must be rolled over at considerable cost over the long term; it would be much more efficient to give investors the choice to invest in markets directly. Also derivatives are not cheap. They cost money and that decreases the returns if you go the derivative route.

Jonathan Wellum can speak to this better than I can, but most derivatives are built on indexes. An index, to some degree, denies the notion of what portfolio management should be all about. Why have a portfolio manager if you are just going to buy an index?

Most industrial countries do not have such a rule. The United States, the United Kingdom, Australia, Ireland, the Netherlands

Le marché boursier canadien représente 2,4 p. 100 de toute la capitalisation du marché des actions. Pourtant, il faut que 84 p. 100 des placements enregistrés par des Canadiens le soient ici.

On m'a dit, l'autre jour, que l'indice de la Bourse de Toronto reflète 30 catégories d'activité, alors que la bourse des États-Unis en représente actuellement 90. Il existe donc 60 catégories d'activité dans lesquelles vous ne pouvez même pas investir à la Bourse de Toronto, même si vous achetez un fonds indiciel. La secousse qui a récemment frappé les places boursières illustre davantage l'importance de diversifier ses investissements.

Tous les Canadiens pourront profiter du taux de rendement plus élevé et des meilleures possibilités de diversification qu'entraînerait une recommandation visant à relever le plafond fixé dans la règle sur les biens étrangers. J'aimerais souligner un point que l'on ne comprend pas très bien ici: parmi les 5,2 millions de Canadiens qui ont contribué à leur REER en 1995, la moitié gagnait moins de 40 000 \$ par année. Les riches ne sont pas les seuls à contribuer à un REER, au Canada; les Canadiens à revenu moyen et faible en ont un aussi. Ce sont eux qui souffrent de ce manque de diversification.

Il est intéressant de noter que, d'après une étude effectuée récemment par le groupe de recherche Royal Trust-Enviro-nics, une majorité des personnes interrogées, soit 51 p. 100, ont affirmé avoir l'intention de faire une contribution à leur REER, cette année. Cela représente une augmentation de 34 p. 100, par rapport à l'an dernier.

Autre indice de l'importance que prennent les REER, bien que le revenu d'emploi n'ait progressé que de 7 p. 100 entre 1991 et 1996, les contributions versées aux REER ont augmenté de 68 p. 100 durant la même période. Cela représente un mouvement important, au sein de notre économie.

Manifestement, tous les Canadiens, non seulement les Canadiens riches, veulent assurer leur retraite. Un relèvement du plafond fixé dans la règle sur les biens étrangers les aidera à diversifier leur portefeuille d'investissement et, de la sorte, à se préparer une meilleure retraite.

Il existe une autre bonne raison de relever le plafond, et il en a été question durant le témoignage précédent, soit réduire les inefficacités du marché. C'est la règle qui a incité les Canadiens à avoir recours aux produits dérivés. Il faut refinancer ces produits dérivés à un coût considérable à long terme; il serait beaucoup plus efficace de donner aux investisseurs le choix d'investir directement dans les marchés. De plus, les produits dérivés ne sont pas bon marché. Ils coûtent de l'argent, ce qui en abaisse le taux de rendement.

Jonathan Wellum s'y connaît mieux que moi. Par contre, je sais que la plupart des produits dérivés reposent sur des fonds indiciels. Jusqu'à un certain point, le fond indiciel mine le principe à la base de la gestion de portefeuille. Pourquoi avoir un gestionnaire de portefeuille si l'on va tout simplement acheter un fond indiciel?

La plupart des pays industriels n'ont pas de pareille règle. Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, l'Irlande et les Pays-Bas

have no limit. In Japan and Switzerland, the level is 30 per cent. This is all documented in this Ernst & Young study.

Our prediction follows the British pattern as you have just heard from the previous witnesses. It would probably level out at about 30 per cent. You have foreign currency reasons not to put all your money in the pension business outside of Canada. In Britain, when they removed the rule, the investments stopped at around 32 per cent. British portfolio managers know Britain well and they invest largely in Britain. That would probably happen here. When we see the expertise in this country for Canadian equities and bonds, we would probably echo the British conclusion.

It is an important step for corporate governance and for the issues you are examining to raise this rule. We appreciate this committee's attention to this issue. We appreciate the opportunity to make a presentation tonight. We want to work with the government and the Senate through research to remove these sticking points which are preventing the rule from being raised.

Senator Kelleher: Welcome to the kindest, most gentle committee on the hill. You are preaching to the converted when you mention the 20-per-cent rule. This committee has gone on record twice to say that it should be increased.

You mentioned in your opening statement that you want to focus less on corporate governance policies of institutional investors and more on other issues.

I am not of that mind. I want to focus more on the corporate governance aspect. That really is why we have you here. When we were doing our corporate governance study over this past year, it seemed that the mutual fund industry in particular did not have the greatest record in the world. There were certain concerns about some of your practices and some of the fee structures. You know about this.

More recently, I have observed in the financial pages of many newspapers a rather public discussion between yourselves, for example, and the Ontario Securities Commission as to who should be governing you. Of course, it did not surprise me to read that you feel self-regulation is better; that you are trying to create standards. I had the impression that you were not very happy about the Ontario Securities Commission stepping in and laying down some rules and regulations.

In light of the rather public complaints we have heard over the past year and the public squabbles that are going on with the Securities Commission, could you justify to us why you feel you should be a self-regulating body rather than being under some governmental level of regulation, be it provincial or federal?

ne fixent pas de limite. Au Japon et en Suisse, la barre est fixée à 30 p. 100. Vous trouverez tous ces renseignements dans l'étude de Ernst & Young.

Comme viennent de vous le dire les témoins précédents, nous nous fondons sur le modèle britannique pour faire nos prédictions. Le seul sera probablement atteint aux alentours de 30 p. 100. Il existe des raisons liées aux taux de change pour ne pas investir tout son argent dans le secteur des pensions de retraite à l'extérieur du Canada. En Grande-Bretagne, quand ils ont aboli la règle, les investissements ont stoppé aux alentours de 32 p. 100. Les gestionnaires de portefeuille britanniques connaissent bien la Grande-Bretagne et ils y investissent une grande partie de leur argent. C'est probablement ce qui se produirait ici. À la lumière des compétences que nous possédons sur les marchés des actions et des obligations du Canada, il est probable que les résultats seraient les mêmes qu'en Grande-Bretagne.

Il est important de relever le plafond sur le plan de la régie des entreprises et des questions que vous êtes en train d'étudier. Nous vous savons gré de vous y arrêter. Nous vous savons gré de nous avoir donné la possibilité de faire un exposé à ce sujet, ce soir. Nous souhaitons travailler de concert avec le gouvernement et le Sénat à éliminer les barrières qui empêchent de relever le seuil.

Le sénateur Kelleher: Le comité le plus gentil et le plus bienveillant de la Colline vous souhaite la bienvenue. Vous préchez à des convertis quand vous parlez de la règle du 20 p. 100. Le comité a déjà recommandé officiellement à deux reprises que le seuil soit relevé.

Vous avez mentionné dans votre exposé que vous souhaitiez vous attarder à d'autres questions qu'à la politique de régie des entreprises des investisseurs institutionnels.

Je ne suis pas du même avis. Je préfère que nous parlions surtout de la régie des entreprises. C'est en réalité pourquoi vous avez été invité ici. Quand nous avons effectué notre étude sur la régie des entreprises, l'an dernier, il a semblé que l'industrie des fonds mutuels en particulier n'avait pas une très bonne feuille de route. Certaines de vos pratiques et certains de vos barèmes de frais étaient préoccupants. Vous savez tout cela.

Plus récemment, j'ai suivi dans les pages financières de nombreux journaux un débat plutôt public entre vous-même, par exemple, et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario au sujet de qui devrait vous réglementer. Bien sûr, je n'ai pas été étonné de lire que vous préférez l'autoréglementation, que vous tentiez d'établir des normes. J'ai eu l'impression que l'idée d'une commission des valeurs mobilières de l'Ontario qui intervienne, qui fixe certaines règles et édicte certains règlements ne vous plaisait pas beaucoup.

À la lumière des plaintes plutôt publiques que nous avons entendues au cours de la dernière année et des prises de bec que vous avez eues publiquement avec la commission des valeurs mobilières, pourriez-vous nous expliquer pourquoi, selon vous, il faudrait que vous vous autoréglementiez plutôt que d'être assujettis à une certaine réglementation, qu'elle soit provinciale ou fédérale?

I do not want to be difficult, but we are trying to decide what to do with your industry in particular. You have just told us what a great generator of funds you are and about the moneys you have under your management and control now.

Mr. Hockin: I thank Senator Kelleher for his question. It may surprise you to know that not everything you read in the papers is accurate.

Before I answer your question, mutual funds, unlike banks and insurance, can disappear tomorrow if there is no investor confidence. There will always be banks. They may be small banks or bad banks but there will always be a need for deposit-taking institutions and cheque-writing. There will always be insurance, whether the companies are good or bad. They will always be around.

The mutual fund industry has no natural franchise. If it does not perform, if the integrity is not there, it will disappear instantly. This is a big difference.

The Chairman: I would like to force you to answer the question. I do not mind the sales pitch.

Mr. Hockin: It is a preface to answering the question.

The Chairman: I agree with what you have said. I do not know that it has any relevance to the question. We have a relatively limited amount of time. You heard the discussion earlier about defined contribution plans and you heard the previous witnesses say that the guidelines for defined contribution plans ought to apply to RRSPs and mutual funds with RRSPs. I suspect that is where Senator Kelleher was heading. I do not mind a little deviation from the question, but whether banks will continue to exist is an irrelevant response to the point and it is important that we address the real issue.

Mr. Hockin: Mr. Chairman, it is relevant. Mutual funds only exist if there is belief in the integrity and effectiveness of the product. That is why we believe, together with the IDA, that we could have a self-regulating body. We will conclude our negotiations with the IDA tomorrow at five o'clock.

The OSC was told four months ago that we were quite willing to do it with the IDA. They have known that. I do not quite know why the media thinks we do not want to be regulated. We have been regulated by the OSC. They have not done much regulating of this industry; they have spent their time on other things. There has, therefore, been a regulatory gap not because of the industry but because the regulator does not have the resources or inclination to do much regulation.

In the interim, we have produced codes for managers, codes of sales practice for distributors, codes for advertising, and so on. That experience has led us to think that we could work with the

Je ne veux pas faire le difficile, mais nous tentons de décider ce qu'il faut faire de votre industrie en particulier. Vous vous êtes borné à nous dire quelle bonne source de fonds vous êtes et vous nous avez parlé de l'argent que vous gérez et que vous contrôlez actuellement.

M. Hockin: Je remercie le sénateur Kelleher d'avoir posé la question. Vous serez peut-être étonné d'apprendre qu'il ne faut pas croire tout ce qu'on lit dans les journaux.

Avant de vous répondre, il faudrait peut-être préciser que les fonds mutuels, contrairement aux banques et aux compagnies d'assurance, peuvent disparaître du jour au lendemain si les investisseurs perdent confiance. Il y aura toujours des banques. Elles sont peut-être petites ou mauvaises, mais nous aurons toujours besoin d'un lieu où faire des dépôts et encaisser des chèques. Il y aura toujours aussi de l'assurance, que les sociétés soient bonnes ou pas.

Le commerce des fonds mutuels n'a pas de raison d'être naturelle. S'il ne donne pas le rendement voulu, s'il n'est pas intègre, pouf, il disparaît. C'est là la grande différence.

Le président: Je n'ai rien contre votre boniment, mais j'aimerais que vous répondiez à la question.

M. Hockin: C'est un préambule à ma réponse.

Le président: Je suis d'accord avec ce que vous avez dit. J'ignore si cela a un rapport avec la question. Nous disposons d'un temps relativement limité. Vous avez entendu le débat, plus tôt, au sujet des régimes à cotisations déterminées et vous avez entendu les témoins précédents dire que les lignes directrices s'appliquant à ces régimes devraient s'appliquer aux REER et aux fonds mutuels offrant des REER. Je soupçonne que c'est là où voulait en venir le sénateur Kelleher. Je ne suis pas opposé à ce que l'on déroge un peu à la question, mais savoir si les banques continuent d'exister ou pas est sans rapport et il importe que nous débattions de la véritable question.

M. Hockin: Monsieur le président, il y a un rapport. Les fonds mutuels n'existent que si l'on est convaincu de l'intégrité et de l'efficacité du produit. C'est pourquoi nous croyons, de concert avec l'association des courtiers en valeurs mobilières, que nous pourrions nous autoréglementer. Les négociations que nous menons à cette fin avec l'association prendront fin demain, à 17 heures.

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a été informée, il y a quatre mois, que nous étions disposés à le faire de concert avec l'association des courtiers. Elle le sait. J'ignore pourquoi les médias croient que nous ne voulons pas être réglementés. Nous avons été réglementés par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Elle n'a pas beaucoup réglementé notre industrie parce qu'elle a consacré son temps à autre chose. Il existe donc, dans la réglementation, un vide qui est attribuable non pas à l'industrie, mais au fait que l'organisme de réglementation n'avait pas les ressources voulues pour le faire ou qu'il n'y était pas enclin.

Entre-temps, nous avons produit des codes à l'intention des gestionnaires, des codes concernant les pratiques de vente destinés aux distributeurs, des codes de publicité, et ainsi de suite. Cette

IDA to be a self-regulator. Self-regulation can be removed tomorrow by the regulator. You are given the self-regulation on sufferance only. If you are doing it well, with IDA or IFIC, you can continue. If you are not doing it well, the regulator will take it back, as the Province of Ontario or the Province of Quebec, and do it themselves.

That is our position. We would be happy to have the regulator regulate us if they want to regulate us. They do not have the resources to do it. We will, therefore, do it together with the IDA with oversight to ensure that we do it properly.

Senator Angus: On the issue of governance, I, too, read these reports. I grant you that you should not believe everything you have read in the newspapers. How are these mutual funds governed? I wrote to a couple of individuals who I know run mutual funds to see if they should like to attend here and give testimony as witnesses. The reply I received was to the effect of, "Senator, just leave us alone. We are not interested in this thing." I do not mean to put it in that pejorative of a context. However, these were little funds that invest widely in foreign securities and do not rely for their existence on RRSP registration, et cetera.

If one were to take a typical member of your organization, how are they governed and to whom are they accountable?

Mr. Hockin: First, they are accountable under the securities legislation of this country, which is voluminous when it comes to mutual funds. There are essentially codes which could serve as an example to any country as to how to govern mutual funds. They are supplemented by some voluntary codes which we have put in place.

The Securities Commission oversees that and may or may not be very attentive at doing it. Frankly, it has not had many resources to be attentive. Therefore, in order to keep the integrity and confidence in the product we are constantly bringing forward voluntary codes for everything from sales practices, to front running, to portfolio management — all of those things.

The big problem with corporate governance of a mutual fund is that most are trusts. This means that they are responsible to their unitholders. All the holdings of a mutual fund are sent to a custodian who holds them on behalf of the unitholders. The managers of that mutual fund are the servants of the unitholders.

When Confederation Life went down, along with all its attendant companies, Confederation mutual funds were safe and sound because the investment in those mutual funds was held for them by a custodian, by a trustee on behalf of the unitholders. They are very different. Who governs them? The unitholders, who now get annual reports, semi-annual reports and often quarterly reports, which are very transparent. They are far more transparent, frankly, than the reports you would get from the pension world or

expérience nous a porté à croire que nous pouvions de concert avec l'association des courtiers nous autoréglementer. L'organisme de réglementation peut mettre fin à l'autoréglementation du jour au lendemain. C'est par tolérance qu'on nous laisse nous autoréglementer. Si nous le faisons bien, tout va. Par contre, s'il n'est pas satisfait de notre autoréglementation, l'organisme de réglementation reprendra les choses en charge, comme l'a fait la province de l'Ontario ou la province de Québec, et le fera lui-même.

C'est notre position. Si l'organisme de réglementation veut nous réglementer, nous nous y plierons volontiers. Il n'a pas les ressources pour le faire. Nous le ferons donc de concert avec l'association des courtiers en valeurs mobilières, et l'organisme de réglementation aura droit de regard.

Le sénateur Angus: Pour ce qui est de la régie, j'ai moi aussi lu ces rapports. Je conviens qu'il ne faut pas croire tout ce qu'on lit dans les journaux. Comment sont régis ces fonds mutuels? J'ai écrit à quelques connaissances qui gèrent des fonds mutuels pour leur demander si elles aimeraient venir témoigner. Elles m'ont ni plus ni moins répondu: «Sénateur, laissez-nous tranquilles. Cela ne nous intéresse pas». La réponse n'a pas été aussi sèche que cela. Cependant, il s'agissait de petits fonds qui investissent énormément dans des valeurs mobilières étrangères et qui ne comptent pas sur l'enregistrement des régimes de retraite et tout le reste comme seule raison d'existence.

Comment les membres de votre organisme sont-ils généralement régis et devant qui sont-ils responsables?

M. Hockin: Tout d'abord, ils doivent se conformer à la législation canadienne sur les valeurs mobilières qui est volumineuse quant aux fonds mutuels. Ce sont essentiellement des codes qui pourraient servir d'exemple à n'importe quel pays au sujet de la régie des sociétés de fonds mutuels et qui sont complétés par des codes volontaires que nous avons mis au point.

La Commission des valeurs mobilières contrôle tout cela et il est possible qu'elle soit soucieuse du détail, ou non. Franchement, elle ne dispose pas de beaucoup de ressources pour l'être. Par conséquent, afin de conserver l'intégrité du produit et la confiance qu'il inspire, nous ne cessons de proposer des codes volontaires touchant divers sujets allant des méthodes de vente, aux transactions, à la gestion de portefeuille — tous ces aspects-là.

Le gros problème que pose la régie des sociétés de fonds mutuels découle du fait que la plupart sont des fiducies. Cela veut dire qu'elles sont responsables devant leurs détenteurs d'unités. Tous les avoirs d'un fonds mutuel sont envoyés à un dépositaire qui en a la garde au nom des détenteurs d'unités. Les gestionnaires de ce fonds mutuel sont au service des détenteurs d'unités.

Lorsque la société Confederation Life a fait faillite, entraînant dans sa chute toutes ses sociétés affiliées, les fonds mutuels Confederation ne couraient aucun risque, parce que l'avoir de ces fonds mutuels était placé sous la garde d'un dépositaire, d'un fiduciaire, au nom des détenteurs d'unités. Ils sont très différents. Qui en assure la régie? Les détenteurs d'unités qui maintenant reçoivent des rapports annuels, semestriels et souvent trimestriels, et qui sont très transparents. Ils sont beaucoup plus transparents,

the insurance world. There is no financial product more transparent than this.

Senator Angus: These questions are not designed to be anything other than kind, gentle and touchy-feely, as Senator Kelleher suggested. You talk about being accountable to the unitholders. In the various mutual funds with which I am familiar, I have never been to a meeting convoked to elect trustees. I have never been engaged in such a process; but, perhaps, I have not read the proxy materials.

Mr. Hockin: First, you can leave by redeeming your mutual fund tomorrow. That is one thing you can do.

Senator Angus: You can sell your shares, too, in CN.

Mr. Hockin: But it is not that easy to get out of a defined benefit pension plan.

Senator Angus: That is true.

Mr. Hockin: That is the most potent discipline that exists on the managers of a mutual fund.

Senator Angus: The trustees are not elected by the unitholders. I want to ensure that you were not conveying inadvertently the wrong impression.

Mr. Hockin: That leads to a good point, which is that there has been a movement afoot to put in place independent, unaffiliated directors on to the boards of these management companies, just as we did with the banks a number of years ago. The original problem with it was that since these are trusts, they do not have a board of directors. These measures are being added in an advisory way to these trusts to ensure that there are unaffiliated directors who ask questions of the mutual fund managers that the average investor would ask. For instance, they would be asking, "Do you have to send me all this stuff in the mail? Did you have to sponsor the Maple Leaf hockey game last week, the results of which I did not like?"

These unaffiliated directors are there to ask these questions. Not every fund has them yet. Increasingly, however, that is the case with the large funds.

Mr. Wellum may wish to add to what I have said.

Mr. Jonathan Wellum, President and Portfolio Manager, AIC Group of Funds: Mr. Chairman, consistent with what Mr. Hockin has outlined, in a mutual fund there is tremendous competitive pressure to maintain a reasonable performance on a relative basis vis-à-vis our peers. As you know, on a daily basis, on a monthly basis, almost every time you turn around, all our performance numbers are published, unlike the pension fund industry. It is easy for people to determine how well they are doing vis-à-vis the peers, the averages, the indexes and so on. The biggest opportunity for an investor is to exit the fund at any point in time.

franchement, que les rapports que vous recevez du secteur des pensions ou de l'assurance. Il n'existe pas de produit financier plus transparent que celui-ci.

Le sénateur Angus: Comme l'a laissé entendre le sénateur Kelleher, les questions que nous posons se veulent aimables. Vous parlez de la responsabilité devant les détenteurs d'unités. Je connais diverses sociétés de fonds mutuels et je dois dire que je n'ai jamais été convoqué à une assemblée pour élire des fiduciaires. Je n'ai jamais participé à un tel processus; mais peut-être, n'ai-je pas lu la documentation sur la procuration.

M. Hockin: Tout d'abord, vous pouvez quitter en rachetant immédiatement votre fonds mutuel. C'est une possibilité qui vous est offerte.

Le sénateur Angus: Vous pouvez vendre vos actions du CN également.

M. Hockin: Oui, mais ce n'est pas si facile que cela de sortir d'un régime de pension à prestations déterminées.

Le sénateur Angus: C'est exact.

M. Hockin: Il n'y a pas de discipline plus convaincante que celle-ci pour les gestionnaires de fonds mutuels.

Le sénateur Angus: Les fiduciaires ne sont pas élus par les détenteurs d'unités. Je tiens à m'assurer que vous ne transmettez pas ce message par mégarde.

M. Hockin: Cela nous amène à un point positif; en effet on a envisagé de mettre en place des administrateurs indépendants, non affiliés, au sein des conseils d'administration de ces sociétés de gestion, tout comme nous l'avons fait pour les banques il y a quelques années. Le problème initial qui s'est posé, c'est qu'il n'y a pas de conseil d'administration, puisqu'il s'agit de fiducies. C'est pour ajouter une fonction consultative à ces fiducies, ce qui permet de faire en sorte que ce sont des administrateurs non affiliés qui poseraient aux gestionnaires de fonds mutuels les questions que l'investisseur moyen pourrait poser. Par exemple, ils pourraient demander: «Est-il nécessaire de m'envoyer toute cette documentation par courrier? Fallait-il vraiment sponsoriser la partie de hockey Maple Leaf la semaine dernière dont les résultats ne m'ont pas impressionné?»

Ces administrateurs non affiliés sont là pour poser ces questions. On ne les retrouve pas dans toutes les sociétés de fonds mutuels pour l'instant. On les retrouve cependant de plus en plus dans les sociétés importantes.

M. Wellum souhaite ajouter quelques observations.

M. Jonathan Wellum, président et gestionnaire de portefeuille, AIC Group of Funds: Monsieur le président, tout fonds mutuel subit d'énormes pressions concurrentielles en matière de performance, laquelle doit être raisonnable par rapport à celle de nos pairs. Comme vous le savez, chaque jour, chaque mois, à chaque instant quasiment, tous nos chiffres de performance sont publiés, contrairement à ceux du secteur des fonds de pension. Il est facile de savoir comment nous nous comparons par rapport à nos pairs, au chapitre des moyennes, des indices, et cetera. Il est possible à tout investisseur de se retirer du fonds à n'importe quel moment, ce qui compte énormément.

Having said that, the detail in terms of the release of what is going on in the portfolios and what is being bought and sold is available. In fact, we must make available to our unitholders, if they ask, all of the buying and selling and all of the transactions in a mutual fund. Seldom do they actually ask for that information.

The addition of independent directors which have at least some overseeing governance function is an issue that is coming. Many of the fund companies, as Mr. Hockin has said, are now putting in place independent directors who are separate from the company and separate from portfolio management. They can ensure that objectives are being maintained.

Getting back to the regulation of our industry, our prospectuses must include all of the different objectives of our portfolios. If there is any overweighting in any sectors, the risk attendant to that overweighting, et cetera, all of the different fees and summary of expenses are fairly detailed. There is a fair bit of regulation. It is becoming much more transparent to the investors.

Senator Angus: Do you welcome that?

Mr. Wellum: Yes, we have no problem with it. Perhaps Mr. Hockin could answer that question from the perspective of some of the other fund companies.

We ourselves are major investors in some of our competitors in our portfolios. We are big shareholders in some of the other publicly traded companies. We welcome that because, from our perspective, if everything is being done according to the regulations and from an investor's perspective, then there is nothing to hide.

Mr. Hockin: His fund owns 10 per cent to 20 per cent of Trimark. He owns 20 per cent of Mackenzie. He owns a whole lot of banks. He needs and wants this information. He is a big defender of the transparency of the industry.

Senator Angus: This committee has been told by senior people that they are concerned about the integrity of our financial system in Canada. Part of our mandate is to be interlocutors and to provide a forum for policy discussions on the subject. With the sustained bull market that we have had, and the mushrooming of moneys that are being invested, and the dearth heretofore of vehicles in which to invest, concerns have been expressed as high up as by the Governor of the Bank of Canada, and by regulators, about mutual funds being unaccountable and running loose and free. Obviously, when we start to do a fact-finding study on the governance of institutional investors, this is a natural for us.

I should like to have from you as strong a statement as you care to make about whether or not you agree with that concern which has been expressed by people of high credibility.

Mr. Hockin: Absolutely not. "Unaccountable," senator, it is the most accountable product there is. Its prices are in the newspaper every day.

Ceci étant dit, tous les détails de ce qui se passe au niveau des portefeuilles et de ce qui est acheté et vendu sont divulgués. En fait, nous devons informer nos détenteurs d'unités, s'ils en font la demande, de tous les achats, ventes et transactions d'un fonds mutuel. Il est rare, en fait, qu'ils demandent ce genre d'information.

La question des administrateurs indépendants qui jouent au moins un rôle de surveillance va se poser. Beaucoup de sociétés de fonds mutuels, comme l'a dit M. Hockin, prévoient maintenant des administrateurs indépendants qui sont distincts de la société et distincts de la gestion de portefeuille. Ils peuvent veiller à ce que les objectifs soient maintenus.

Pour revenir à la réglementation de notre industrie, nos prospectus doivent renfermer tous les objectifs variés de nos portefeuilles. Si on met trop l'accent sur un secteur particulier, il faut l'indiquer, ainsi que souligner les risques qui y sont liés, et cetera; par ailleurs, tous les frais et le sommaire des dépenses sont assez bien détaillés. Il y a donc une certaine réglementation. Tout devient beaucoup plus transparent pour les investisseurs.

Le sénateur Angus: Vous en réjouissez-vous?

M. Wellum: Oui, cela ne nous pose aucun problème. Peut-être que M. Hockin pourrait répondre à cette question dans la perspective de certaines des autres sociétés de fonds mutuels.

Nous investissons beaucoup dans certains de nos fonds concurrentiels. Nous sommes d'importants actionnaires dans certaines des autres sociétés cotées en bourse. Nous nous en réjouissons car, de notre point de vue, si tout se fait selon la réglementation et dans la perspective d'un investisseur, il n'y a rien à cacher.

M. Hockin: Sa société de fonds mutuels détient de 10 à 20 p. 100 de Trimark. Il détient 20 p. 100 de MacKenzie. Il possède beaucoup de banques. Il a besoin de cette information et la recherche. Il est l'un des grands défenseurs de la transparence de l'industrie.

Le sénateur Angus: Des personnes haut placées ont déclaré devant notre comité qu'elles s'inquiétaient au sujet de l'intégrité du système financier au Canada. Dans le cadre de notre mandat, nous servons d'interlocuteurs et offrons une tribune de discussions politiques sur ce sujet. Compte tenu du marché constamment à la hausse que nous avons connu dernièrement, de la prolifération des fonds investis et de la pénurie des instruments de placement, des personnes aussi en vue que le gouverneur de la Banque du Canada et des responsables de la réglementation ont manifesté leur inquiétude vis-à-vis des fonds mutuels qui ne sont assortis d'aucune responsabilité et qui sont libres et sans contrainte. Cela coule de source au moment où nous commençons une étude sur le régime des investisseurs institutionnels.

J'aimerais que vous me disiez le plus franchement possible si vous êtes d'accord avec les observations de ces personnes fort crédibles.

M. Hockin: Absolument pas. «Assorti d'aucune responsabilité», sénateur, il s'agit du produit le plus responsable qui soit. Ses cours sont publiés tous les jours dans la presse.

Senator Angus: Some I own are only in on Saturdays. Usually, I am playing golf or skiing — doing the things that senators do on weekends.

Mr. Hockin: Those are closed-ended funds for wealthy people.

Senator Angus: What about formula growth funds?

Mr. Hockin: What do you mean by running loose and free?

Senator Angus: That was, perhaps, a colloquialism that has slipped into my vocabulary.

Mr. Hockin: Frankly, it is the most regulated product in Canada, except for the nuclear industry.

Senator Angus: This is totally contrary to what we have heard, and I am glad to have it on the record. I am sure some of my colleagues will wish to pursue it.

Perhaps you are focusing more on the word “accountable” than on the word “governance,” not to mention the practices of governance, at least pursuant to guidelines from the TSE, which are being brought to bear in publicly traded companies which many of your funds own. Would your answer be different in terms of governance as opposed to accountability?

Mr. Hockin: Yes. With regard to governance, it is wise for this committee to ask those questions of all the pools of capital. That is why we wish to return in two or three months with an industry response to this.

There are three or four governance problems with large funds in the U.S. One is personal trading of portfolio managers.

Senator Angus: That happens in Canada?

Mr. Hockin: Yes. After the Hirsch problem, we consulted Jim Baille to look at our code. There were areas where the code was silent, for example, concerning the access group of people who know what the portfolio manager is doing, such as the relatives, the spouse, and maybe the secretary in the office. We improved the code still further. You cannot be a member unless you follow that code. That is what we did with personal trading.

The other two or three issues are also interesting. Let us say you are AIC and you have expenses overall for running your head office. How do you allocate each of your expenses to each of your funds? In the United States, independent directors look at that and try to find that.

Another corporate governance issue is: How do you value your liquid securities? As you know, generally — and we will be mentioning this to the industry committee on investing in small business — mutual funds cannot invest very much in liquid securities. Approximately 1 or 2 per cent would be the most they

Le sénateur Angus: Certains de mes fonds ne figurent que dans les journaux du samedi. Habituellement, je joue au golf ou je fais du ski — distractions habituelles des sénateurs en fin de semaine.

M. Hockin: Il s'agit de fonds à capital fixe réservés aux riches.

Le sénateur Angus: Qu'en est-il des fonds de croissance fondés sur une formule?

M. Hockin: Que voulez-vous dire par «libre et sans contrainte»?

Le sénateur Angus: C'était peut-être une expression familière qui s'est introduite dans mon vocabulaire.

M. Hockin: Franchement, il s'agit du produit le plus réglementé au Canada, mis à part l'industrie nucléaire.

Le sénateur Angus: C'est tout à fait le contraire de ce que nous avons entendu, et je suis heureux que cela figure au compte rendu. Je suis sûr que certains de mes collègues poseront davantage de questions à ce sujet.

Peut-être mettez-vous davantage l'accent sur le mot «responsable» que sur le mot «régie», sans compter les pratiques de régie, conformément aux lignes directrices de la Bourse de Toronto, qui ont leur importance dans les sociétés cotées en bourse appartenant à beaucoup de vos sociétés de fonds. Votre réponse serait-elle différente en ce qui concerne la régie, par opposition à la responsabilité?

M. Hockin: Oui. En ce qui concerne la régie, il est sage que ce comité pose des questions au sujet de toutes les mises en commun de capitaux. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons revenir d'ici deux ou trois mois avec une réponse de l'industrie.

Trois ou quatre problèmes de régie se posent à propos des grandes sociétés de fonds mutuels aux États-Unis. Le premier vise les transactions personnelles des gestionnaires de portefeuille.

Le sénateur Angus: Cela se produit-il au Canada?

M. Hockin: Oui. Après le problème Hirsch, nous avons demandé à Jim Baille d'examiner notre code. Le code ne faisait pas mention de certains points; par exemple, il ne parlait pas des personnes proches du gestionnaire de portefeuille, comme ses parents, son conjoint et peut-être la secrétaire du bureau. Nous avons amélioré notre code. Vous ne pouvez être membre à moins de suivre ce code. C'est ce que nous avons fait à propos des transactions personnelles.

Les deux ou trois autres questions sont également intéressantes. Imaginez que vous êtes la société AIC et que vous avez des frais généraux d'administration de votre siège social. Comment répartissez-vous vos dépenses entre tous vos fonds? Aux États-Unis, ce sont des administrateurs indépendants qui se penchent sur cette question et essayent de la régler.

Autre question de régie d'entreprise: comment évaluez-vous vos valeurs liquides? Comme vous le savez, en général — et nous en parlerons au comité de l'industrie à propos de l'investissement dans la petite entreprise — les sociétés de fonds mutuels ne peuvent pas beaucoup investir dans les valeurs liquides. Elles sont

are permitted to invest. If you buy the liquid security, how do you value it? Independent directors can ask those questions.

This insinuation of indirect investors into this vehicle called a trust, which is strange, is starting in Canada. They will be monitoring those kinds of questions.

Senator Austin: I wish to ask about the role of publicly traded management companies in the mutual fund industry. I do not know whether these are transparent vehicles that are to be desired, or whether — because the reward is in a pricing mechanism, at times earnings on fees mechanism — there is something inconsistent with managers rewarded that way in terms of the way in which they act on behalf of their fundholders.

Can you comment on publicly owned management companies?

Mr. Hockin: Mr. Wellum's fund is full of those types of managers. I will ask him to address that question.

Mr. Wellum: We have large positions in publicly traded companies.

The Chairman: You mean publicly traded mutual fund management companies?

Mr. Wellum: That is right.

The question you are asking does not take into effect the tremendous discipline of the capital markets. If these fund managers are not performing or are not doing a good job for their unitholders, there will be redemptions, not the asset appreciation in the individual portfolios by which the fees are generated. So there is an immediate effect on the valuation of the companies.

The best self-correcting mechanism in terms of that is the market itself. The portfolio managers and companies that are not running their business for the long-term growth of their company and, therefore, making decisions that are in the best interest of the unitholder, will be directly impacted in short order.

The market itself corrects that whole issue. Short-term decisions that are made which do not reflect longer-term opportunities for the unitholders will be reflected in the share prices. We have seen that in our own marketplace. Companies that are over-weighted in certain areas or get hit by bad investments automatically and quickly see a reduction in net sales. They often go into redemptions and the share price is affected.

Senator Austin: I was not trying to ask the question in a way which reflected a judgment on the desirability or non-desirability of these publicly funded managers. They exist in the market and are supported by the market. I am concerned, as Senator Angus was yesterday, about the smaller retail buyer — not people like you, who have the ability to command a good deal of research and who have performance criteria, but professionals who are busy in operating rooms or courtrooms and are not watching and do not have criteria for performance. They look at the value of their portfolio but they are not able to judge whether, for example, the fund manager is being richly paid or paid according to the

autorisées à investir 1 ou 2 p. 100 au maximum. Si vous achetez les valeurs liquides, comment les évaluez-vous? Les administrateurs indépendants peuvent poser ces questions.

On commence à voir au Canada l'arrivée d'investisseurs indirects dans l'instrument que l'on appelle fiducie, ce qui est étrange. Ce sont eux qui vont aborder ces genres de questions.

Le sénateur Austin: J'aimerais poser une question au sujet du rôle des sociétés de gestion dans le commerce des fonds mutuels. Je ne sais pas s'il s'agit d'instruments transparents qui soient souhaitables ou — parce que la rémunération est fonction d'un mécanisme de cotation, parfois fonction d'un mécanisme de frais — s'il est illogique que les gestionnaires soient rémunérés en fonction des décisions qu'ils prennent au nom de leurs détenteurs.

Pouvez-vous parler des sociétés ouvertes de gestion?

M. Hockin: La société de M. Wellum comporte beaucoup de ces genres de gestionnaires. Je vais lui demander de répondre à cette question.

M. Wellum: Nous avons d'importantes positions dans certaines sociétés cotées en bourse.

Le président: Voulez-vous parler des sociétés de gestion de fonds mutuels cotées en bourse?

M. Wellum: Effectivement.

La question que vous posez ne prend pas en compte l'énorme discipline des marchés financiers. Si ces gestionnaires de fonds ne sont pas performants ou s'ils ne font pas du bon travail pour le compte de leurs détenteurs d'unités, ces derniers vont racheter leurs fonds et on ne pourra plus compter sur la plus-value de l'actif des portefeuilles individuels, qui génère les revenus. Il y a donc un effet immédiat sur l'évaluation des sociétés.

C'est le marché lui-même qui est le meilleur autocorrecteur à cet égard. Les gestionnaires de portefeuille et les sociétés qui ne privilégient pas la croissance à long terme de la société et qui, par conséquent, prennent des décisions dans le meilleur intérêt du détenteur d'unité, à court terme, en subiront directement les effets.

Le marché lui-même corrige tout ce problème. Les décisions à court terme qui ne reflètent pas les possibilités à long terme qui s'offrent aux détenteurs d'unités se refléteront dans les cours des actions. C'est ce qui s'est produit sur notre propre marché. Les sociétés qui ont trop mis l'accent sur certains secteurs ou qui ont fait de mauvais investissements voient une diminution automatique et rapide des ventes nettes. Elles doivent souvent procéder à des rachats, ce qui a un effet sur le cours des actions.

Le sénateur Austin: Ma question ne portait pas de jugement sur l'existence de ces gestionnaires subventionnés par le grand public. Ils existent sur le marché et sont soutenus par lui. Je me préoccupe, tout comme le sénateur Angus hier, des petits acheteurs au détail — non pas des gens comme vous, qui peuvent faire énormément de recherche et qui ont des critères de performance, mais des professionnels qui sont occupés ailleurs, qui ne suivent pas la situation de près et qui n'ont pas de critères de performance. Ils voient le montant leur portefeuille, mais ne sont pas en mesure de juger si, par exemple, le gestionnaire est excessivement payé ou s'il est payé selon les normes de

industry standards, or what the fee compilations are, or what they end up paying.

Could you comment on that aspect, particularly as it relates to the comments you heard earlier today about the efficiencies as to cost to the beneficiary of the pension fund industry and particularly the advantages of scale, namely, the one-tenth of 1 per cent point?

Mr. Wellum: The competitive nature of the mutual fund industry is such that if the fees are not being earned or justified — and all the performance figures are quoted after fees — then there will be competitive pressure to lower those fees. We are also significant investors in the U.S. market. That market is instructive as to where our Canadian market is going. As that market develops, it becomes more mature, there are more and more entrants, and there are more and more pricing pressures and more competitiveness on the management fee side.

We would look at management fees coming down over the next number of years. Up until this point in time, the mutual fund industry has been able to justify the management fees from a performance perspective.

Mr. Hockin: The management fees range enormously.

Senator Austin: I realize that. I wonder if one of the arguments for removing the cap is that the pricing pressures of the U.S. market would bring Canadian management fees more in conformity with North American practice.

Mr. Hockin: American management fees and Canadian management fees for mutual funds are as different as apples and oranges. The American definition of a management fee is very different from the Canadian one, so you cannot compare the two.

Canadian funds are smaller; thus, they have not been able to write off overhead costs over a large block of capital. Therefore, our MERs are a bit higher, even if you did a direct comparison with the Americans.

But we are just about the same on foreign funds. Canadian foreign funds and American foreign funds have somewhat similar MERs.

Mr. Wellum: Where there has been a difference in pricing between the U.S. and the Canadian marketplace, even within the U.S. domestic market, has been on fee-for-service, where you have had advice-givers and where you have not had advice-givers in the component.

So if you look at companies such as Schwab, for example, or T. Rowe Price, which is a no-load mutual fund discount company that manages over \$100 billion U.S., you will see fees that are very low. But again, there is no attendant advice component to it through the investment dealers.

The Chairman: Are similar products available in Canada?

l'industrie, ils ne sont pas au courant des compilations de frais et ne savent pas non plus ce qu'ils paient au bout du compte.

Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez de tout ceci, dans le contexte des observations que vous avez entendues plus tôt aujourd'hui au sujet des économies de coût pour les bénéficiaires des fonds de pension et notamment les économies d'échelle, soit le dixième d'un point de pourcentage?

M. Wellum: La nature concurrentielle des sociétés de fonds mutuels est telle que si les frais ne sont pas gagnés ou justifiés — et tous les chiffres de performance sont cités après les frais — des pressions ne manqueront pas de s'exercer pour diminuer ces frais. Nous sommes également d'importants investisseurs sur le marché américain. Ce marché est riche en enseignements et nous permet de prévoir l'orientation du marché canadien. Ce dernier acquiert plus d'expérience et par conséquent attire de plus en plus de participants si bien que de plus en plus de pressions s'exercent en matière de prix et on assiste à une plus grande compétitivité en matière de frais de gestion.

À notre avis, les frais de gestion vont diminuer au cours des prochaines années. En attendant, les sociétés de fonds mutuels ont toujours été en mesure de justifier les frais de gestion par rapport à leur performance.

M. Hockin: Les frais de gestion varient énormément.

Le sénateur Austin: Je le sais. Je me demande si ceux qui préconisent la suppression du plafond croient que les pressions qui s'exercent sur les prix américains rendraient les frais de gestion canadiens plus en accord avec les frais de gestion américains.

M. Hockin: Les frais de gestion américains et les frais de gestion canadiens applicables aux fonds mutuels n'ont rien à voir les uns avec les autres. La définition américaine de frais de gestion est fort différente de la définition canadienne, si bien que vous ne pouvez pas comparer les deux.

Les sociétés canadiennes de fonds mutuels sont plus petites; par conséquent, elles ne peuvent pas radier les frais généraux liés à un bloc important de capitaux. Nos ratios de frais de gestion sont donc légèrement supérieurs, même quand on les compare directement avec les ratios américains.

Nous sommes toutefois à peu près au même niveau en ce qui concerne les fonds à pourcentage étranger. Les fonds canadiens à pourcentage étranger et les fonds américains à pourcentage étranger sont assortis d'à peu près le même ratio de frais de gestion.

M. Wellum: Lorsqu'il y a une différence de prix entre le marché américain et le marché canadien, même à l'intérieur du marché américain, elle vise les frais de service, qu'il y ait conseil ou non.

Par conséquent, une société comme Schwab, par exemple, ou la société de vente à rabais de fonds mutuels sans frais d'acquisition T. Rowe Price qui gère plus de 100 milliards de dollars américains, affichent des frais qui sont très bas. Là encore, les courtiers en valeurs mobilières ne donnent pas de conseils.

Le président: Y a-t-il des produits similaires qui soient disponibles au Canada?

Mr. Wellum: Not at this point in time, but there has been more and more interest in coming into Canada. Relaxing the foreign content regulation will make it more interesting for U.S. manufacturers of savings vehicles such as mutual funds to come into the country because they will not be encumbered by the limitations of the Canadian marketplace.

The Chairman: To pursue that area, Senator Angus commented that that is exactly the comment that this committee used to support the entrance of Wells Fargo into the small business loan portfolio business.

I hear you saying that the only way management fees will come down is if competition increases. What you actually said was if competition increases, management fees will come down. By inference, that means that that is the way to get them down.

We are all in favour of lowering management fees. That is clearly in the interests of the individual Canadian.

You also said that if some of the American funds could come in here, they would, in fact, be no-load funds, they would be less-advice funds, and they would thereby provide the competition that we would like to see provided to lower management fees. Therefore, what precise policy regulation or law do we need to change to see that that happens tomorrow?

Senator Austin: How do we oversight a fund that is based in the U.S. and is a cross-jurisdictional entity?

Mr. Hockin: First, I would not agree that there is no competition in the Canadian mutual funds industries.

The Chairman: We are not saying that. They are your words.

Senator Austin: The management expense ratios range from 0.1 per cent to 3 per cent, and it is your choice as to which one you want to buy.

The Chairman: I think Mr. Wellum made the argument that he saw management fees coming down because of increased competition.

Mr. Wellum: Within our own marketplace.

The Chairman: What must we do to expedite the day when that competition arrives? If we could make it arrive tomorrow, we would do everything we could to make that happen. I am asking your advice as to what we have to do to create the competitive marketplace that will lower the management fees that you say will result if we create that marketplace.

Senator Meighen: We have to persuade the Americans to allow the Canadian funds to compete down there.

Senator Angus: They are already doing that.

Mr. Hockin: You must be careful that we get a level playing field and reciprocity on this. The American jurisdiction is not at all hospitable to foreign funds operating in their jurisdiction. If you want to give it away for free, you can, but frankly, only Mackenzie is down there from Canada doing anything at present.

M. Wellum: Pas pour l'instant, mais les sociétés américaines s'intéressent de plus en plus au marché canadien. Grâce à l'assouplissement de la réglementation en matière de pourcentage étranger, il sera plus intéressant pour les fabricants américains d'instruments d'épargne, comme les fonds mutuels, de venir dans notre pays, puisqu'ils ne seront plus encombrés par les limites du marché canadien.

Le président: À cet égard, le sénateur Angus a dit que c'est exactement l'argument avancé par ce comité pour favoriser l'entrée de Wells Fargo dans l'industrie des portefeuilles de prêt à la petite entreprise.

D'après ce que vous dites, les frais de gestion diminueront seulement si la concurrence augmente. Vous avez dit en fait que si la concurrence augmente, les frais de gestion vont diminuer. J'en conclus que c'est la seule façon de les faire baisser.

Nous sommes tous en faveur d'une diminution des frais de gestion, puisque c'est clairement dans l'intérêt des Canadiens.

Vous avez également dit que si certains des fonds américains pouvaient entrer au Canada, il s'agirait en fait de fonds sans frais d'acquisition, offrant moins de conseil; par conséquent, ils créeraient l'environnement concurrentiel que nous recherchons pour abaisser les frais de gestion. Quel règlement ou quelle loi faut-il donc modifier pour que cela se produise?

Le sénateur Austin: Comment pouvons-nous assurer la surveillance d'un fonds situé aux États-Unis, alors qu'il représente une entité relevant de plus d'une compétence?

M. Hockin: Tout d'abord, je ne dirais pas qu'il n'y a pas de concurrence dans le domaine des fonds mutuels au Canada.

Le président: Ce n'est pas ce que nous disons. Ce sont là vos propres paroles.

Le sénateur Austin: Les ratios des frais de gestion varient de 0,1 p. 100 à 3 p. 100, et vous êtes libres de choisir celui qui vous convient.

Le président: M. Wellum est d'avis que les frais de gestion diminueront si la concurrence augmente.

M. Wellum: Au sein de notre propre marché.

Le président: Comment pouvons-nous arriver aux mêmes résultats plus rapidement? Nous ferions n'importe quoi pour que cela se produise demain. Quel conseil pourriez-vous nous donner pour rendre le marché plus concurrentiel de façon à faire diminuer les frais de gestion?

Le sénateur Meighen: Nous devons persuader les Américains de laisser les fonds canadiens pénétrer leur marché.

Le sénateur Angus: Ils le font déjà.

M. Hockin: Nous devons nous assurer que les règles du jeu sont uniformes et réciproques. Les autorités américaines ne sont pas très chaudes à l'idée d'accueillir des fonds étrangers. On peut évidemment ne rien leur demander en retour mais, pour l'instant, MacKenzie est la seule présence canadienne là-bas.

American off-shore funds cannot be in Canada right now unless they build a clone, like Fidelity did. In other words, your fund has to be registered here, and you must have the fund operated here. When you buy Fidelity U.S. fund in Ottawa, you are buying a manufactured clone of the fund. You are not buying the thing out of Boston.

Mr. Hockin: That is the present registration requirement on both sides of the border.

The Chairman: That was not my question. I agree absolutely with what you said. My question was: What needs to be changed? I want to create the competitive marketplace that you say is coming, and I want to create it sooner rather than later. What do I have to do in order to that? You said that we need to have reciprocity, et cetera. Well, perhaps it is in the interests of Canadians. I understand why it may be in the interests of the mutual fund industry to have reciprocity, but perhaps the interests of Canadian consumers do not require reciprocity. Perhaps the Canadian consumer will say, "Don't worry about the reciprocity. Just let the American competition come in as quickly as possible to give the consumer a break." I understand why your industry may not like that. That is not my question.

My question is: What do we have to do to help the consumer? What is in the public interest? You could make the argument that the public interest would require reciprocity, so let me simply talk about the narrow consumer interest.

Mr. Hockin: I cannot believe, first of all, that an American mutual fund on Canadian equities would have a lower MER than Trimark or MacKenzie or AIC. They might have a lower management-expense ratio on an American fund that they might want to sell in Toronto. To some degree, they are not able to do that now because they must be fully registered in Canada and have an office here, and so on. You must have that provincial registration rule changed.

Senator Austin: It is a point of first impression that we raised. We will review it and see. We are trying to prepare for a new world with many new players and products in the market. We are looking at a multilateral investment agreement which is not here yet. Canada is in negotiations with respect to it and the impact of that MIA, so these are just exploratory issues. We are not taking positions. In fact, tonight we have been provocative, hopefully with a sense of humour, in order to get some responses.

Mr. Hockin: The Internet could, in fact, lead to this global phenomenon, regardless of what the Senate or the House of Commons does, in the sense that if you are willing to buy Fidelity this or Deutsch Bank that or Japanese this on the Internet, and if you are willing to waive your rights as an investor of the protection of the Ontario Securities Commission or the Quebec Securities Commission, you can do it. People might start using the Internet and say, "I don't care about the investor protection rights that Ontario gives me; I will buy the thing on the Internet."

Les fonds américains domiciliés hors des États-Unis ne peuvent faire des affaires au Canada à l'heure actuelle, à moins de créer une réplique exacte, comme l'a fait la Fidelity. Autrement dit, le fonds doit être enregistré et exploité ici. Quand vous achetez des fonds de la Fidelity à Ottawa, vous achetez en fait une copie conforme et non l'original de Boston.

M. Hockin: Cette exigence en matière d'enregistrement existe des deux côtés de la frontière.

Le président: Ce n'est pas ce que je voulais savoir. Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous avez dit. Je voulais savoir ce que l'on pouvait changer? Je voudrais créer le marché concurrentiel dont vous avez parlé, et ce, le plus tôt possible. Que puis-je faire pour accélérer le processus? Vous avez dit que nous avions besoin de règles réciproques. Cette réciprocité servirait peut-être les intérêts des Canadiens. Je comprends qu'elle puisse servir les intérêts de l'industrie des fonds mutuels, mais est-elle nécessaire pour les consommateurs canadiens? Ceux-ci s'en moquent peut-être et souhaitent uniquement que les concurrents américains pénètrent le marché canadien le plus tôt possible pour bénéficier de meilleures conditions. Je comprends que cela ne convienne pas à votre industrie. Mais ce n'était pas ce que je voulais savoir.

Je répète ma question: que devons-nous faire pour aider le consommateur? Qu'est-ce qui servirait l'intérêt public? Vous répondrez peut-être que l'intérêt public serait mieux servi par des règles réciproques, alors parlons tout simplement de l'intérêt du consommateur.

M. Hockin: Tout d'abord, je ne crois pas que le ratio des frais de gestion d'un fonds mutuel américain serait inférieur à celui de Trimark, de MacKenzie ou d'AIC. Ce ratio pourrait être inférieur dans le cas d'un fonds américain vendu à Toronto. Dans une certaine mesure, les fonds américains ne peuvent agir de cette façon à l'heure actuelle parce qu'ils doivent être enregistrés au Canada et avoir un bureau ici. Il faut donc tout d'abord modifier cette règle d'enregistrement dans chaque province.

Le sénateur Austin: Nous parlons de la première impression. Nous nous pencherons sur cette question. Nous nous préparons à vivre dans un monde peuplé de nouveaux intervenants et de nouveaux produits. Nous nous retrouverons avec un accord multilatéral sur l'investissement dont on ne connaît pas encore la teneur. Le Canada négocie actuellement à ce sujet et au sujet des répercussions que cet accord pourrait avoir. Nous cherchons donc seulement à en apprendre davantage. Nous ne prenons pas encore position. En fait, ce soir, nous avons cherché à provoquer vos réactions dans la bonne humeur, du moins je l'espère.

M. Hockin: L'Internet pourrait mener à ce phénomène mondial, quelles que soient les mesures prises par le Sénat ou la Chambre des communes. Ainsi, toute personne qui voudra acheter des actions de la Fidelity, de la Deutsch Bank ou d'une entreprise japonaise sur Internet pourra le faire pourvu qu'elle soit prête à renoncer aux droits que lui accorde la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario ou la Commission des valeurs mobilières du Québec en tant qu'investisseur. Un Ontarien pourrait ainsi se rendre sur Internet pour y faire des achats parce qu'il ne se soucie pas de la protection que pourrait leur accorder sa province.

Whether the foreign fund will let you buy it or not is another question. Right now, they do not generally like you to do that. With the growth of the Internet, it might be coming.

Senator Tkachuk: An American could also buy Canadian funds on the Internet, sacrificing his New York jurisdiction by accepting the Ontario jurisdiction.

Senator Meighen: As the market tightens and the returns are not what they have been over the past several years, there will be more scrutiny paid to fees, and the competition to which you have referred will come.

What percentage of mutual funds, Mr. Hockin, is in IFIC?

Mr. Hockin: Presently, 99 per cent of all the managers are members of IFIC. Some small managers are not.

Senator Meighen: That is an improvement over five years ago, is it not?

Mr. Hockin: Yes. We worked hard to ensure that we can speak for the whole industry. We are also the only mutual fund association in the world — there are 40 of them — that represents the distributors. We represent about 75 per cent of the people who actually sell mutual funds but probably only about a third of the companies which sell. The ones that are not members of IFIC are the mom-and-pop financial planners in the small towns. They do not want to pay the dues.

Senator Meighen: There is no big distributor?

Mr. Hockin: I do not know of any big distributor who is not a member of IFIC.

Senator Meighen: In the United States, there are more closed-end funds than in Canada; indeed, the closed-end funds there trade at much less of a discount than the closed-end funds in Canada. On the other hand, it would not surprise me to see the number of closed-end funds grow in Canada in the next few years. Would IFIC have any intention of trying to gather the closed-end funds to your bosom?

Mr. Hockin: Some of the closed-end funds have been tremendous performers, and they are very similar to open-ended funds. They do not have quite the same liquidity or ease of redemption.

Senator Meighen: There is a plus to that, of course.

Mr. Hockin: There is. They have not approached us, but, if they wanted to approach us, we would be glad to take them to lunch.

Senator Meighen: My memory is hazy on this, but was there not a fair bit of criticism in the past years — I wondered what the position of IFIC was now and what the situation is today — about fees paid by funds to dealers or salespeople who sell their funds in a certain volume?

Senator Stewart: Holidays.

Il n'est toutefois pas certain que les fonds étrangers vous permettent de faire ces achats. À l'heure actuelle, ils n'aiment généralement pas cela. C'est pourtant ce qui risque de se produire avec Internet.

Le sénateur Tkachuk: Un américain pourrait également acheter des fonds canadiens sur Internet en renonçant à la protection de l'État de New York en faveur de celle de l'Ontario.

Le sénateur Meighen: Compte tenu du fait que le marché se resserre constamment et que les rendements ne sont pas ce qu'ils étaient ces dernières années, les frais feront l'objet d'un examen plus approfondi et la concurrence dont vous avez parlé sera de plus en plus forte.

Monsieur Hockin, quel pourcentage des fonds mutuels sont membres de l'Institut des fonds d'investissement?

M. Hockin: À l'heure actuelle, 99 p. 100 des gestionnaires sont membres de l'institut. Quelques gestionnaires moins importants ne le sont pas.

Le sénateur Meighen: N'est-ce pas une amélioration par rapport à il y a cinq ans?

M. Hockin: Oui. Nous avons fait beaucoup d'efforts pour pouvoir parler au nom de toute l'industrie. Nous sommes également la seule association de fonds mutuels au monde — il y en a 40 — qui représente les distributeurs. Nous représentons environ 75 p. 100 des personnes qui vendent des fonds mutuels, mais probablement seulement un tiers des entreprises qui font la même chose. Celles qui ne sont pas membres de l'institut sont des petites entreprises familiales qui exercent dans des petites villes. Elles ne veulent pas payer les cotisations.

Le sénateur Meighen: Il n'y a pas de gros distributeurs?

M. Hockin: Je ne connais aucun gros distributeur qui ne soit pas membre de l'institut.

Le sénateur Meighen: Aux États-Unis, le nombre de fonds à capital fixe est plus élevé qu'au Canada; en fait, les sociétés américaines d'investissement à capital fixe offrent un rabais beaucoup moins important que leurs homologues canadiennes. Par ailleurs, je ne serais pas surpris de constater, au Canada, une croissance de ce genre de sociétés au cours des prochaines années. L'institut a-t-il l'intention d'essayer de les attirer dans ses rangs?

M. Hockin: Certains des fonds à capital fixe ont obtenu des rendements extraordinaires assez semblables aux fonds de placement ouvert. Ils ne disposent pas de la même liquidité ni de la même facilité de rachat.

Le sénateur Meighen: Il y a évidemment un avantage.

M. Hockin: Oui. Ces sociétés n'ont pas encore communiqué avec nous mais, si elles le font, nous serons très heureux d'inviter leurs représentants à déjeuner.

Le sénateur Meighen: Mes souvenirs sont vagues, mais n'y a-t-il pas eu ces dernières années un grand nombre de critiques parce que les fonds versaient des honoraires aux courtiers qui vendaient un certain volume d'actions? Quelle est la position de l'institut à cet égard et qu'en est-il de la situation?

Le sénateur Stewart: Des vacances.

Senator Meighen: As Senator Stewart said, it took the form of holidays in exotic locations and such things. Is that still practised?

Mr. Hockin: This was all shut down with our code two years ago. The industry voluntarily came up with a tougher code than even the Stromberg report recommended. The securities commissions across Canada are putting a rule in place, I think next month, primarily based on our code. Essentially, it said that you can pay what you want to the stockbroker or the financial planner, but it must all be in the form of money. It cannot be trips to Hawaii or free golf clubs. You must quantify it, and you must disclose it in the prospectus.

Our whole industry, our distributors and the managers, got through this code, and the regulator has been able to use our code as the model for the rule.

Senator Meighen: With great respect, I do not think the answer is to open the flood gates and let every American fund come in here unless we receive reciprocity. I do not think you have really satisfied all of us in terms of the competitive element that is necessary to ensure that fees are at an equitable level.

I am not suggesting that they are necessarily in all cases exaggerated, and I am not suggesting they are not divulged. People have a choice to buy or not buy. But you know that most people do not read, they do not give a darn, and that as long as the fund is up 10, 15 per cent, who cares if the manager charges 1, 2, or 3 per cent? When times get tougher, I think they will pay more attention to it. I think it is an area that you should not overlook.

Senator Tkachuk: I wish to comment on the direction of the questions that we are taking as far as the mutual fund industry is concerned. When I look at the competition between the mutual fund industry and, say, the banking industry, and the information provided by the mutual fund industry to me as a shareholder, I much prefer the mutual fund industry. They provide greater choice for the consumer. If you are usurious or if you are a crook, I suppose government should be very concerned about the fees charged by your mutual fund.

People who own mutual funds care about only one thing, the rate of return. I do not know of anyone who has ever complained about a fee. I have only heard complaints about rate of return. All holders of funds base their judgment on the rate of return that they get with their mutual fund.

If I, for example, get an 18-per-cent return and I look at the competition and they are getting 16 and 15 and 14 and 12, I do not care what the president is getting paid or what fees are being charged.

Mr. Hockin: And those performance numbers are after the fees.

Senator Tkachuk: I get the half-yearly statements. I get the Templeton statements, I get the Trimark statements. I get much more than, or at least as much as, I would as a shareholder of a bank or an oil company.

Le sénateur Meighen: Comme le sénateur Stewart vient de le préciser, il s'agissait notamment de vacances dans des lieux exotiques. Cette pratique a-t-elle encore cours?

M. Hockin: Notre code interdit cette pratique depuis deux ans. L'industrie a volontairement adopté un code plus strict encore que ce que recommandait le rapport Stromberg. Les commissions des valeurs mobilières de tout le Canada sont sur le point d'adopter, le mois prochain si je ne m'abuse, une règle qui s'inspire principalement de notre code. Cette règle précise essentiellement que vous pouvez verser le montant que vous voulez au courtier ou au planificateur financier, pourvu que ce soit de l'argent. Vous ne pouvez pas offrir un voyage à Hawaï ou des bâtons de golf. Vous devez divulguer ce montant dans le prospectus pertinent.

L'ensemble de l'industrie, nos distributeurs et les gestionnaires ont examiné ce code et l'organisme de réglementation s'en est servi comme modèle.

Le sénateur Meighen: Avec tout le respect que je vous dois, je ne crois pas que la solution consiste à ouvrir grandes les portes pour permettre à tous les fonds américains de nous envahir à moins que nous puissions agir de la même façon là-bas. Vous ne nous avez pas vraiment tous convaincus que la concurrence est nécessaire pour maintenir ces frais à un niveau équitable.

Je ne prétends pas que ces frais soient toujours exagérés, ni qu'ils ne soient pas divulgués. Les gens ont le choix d'acheter ou non. Vous savez toutefois que la plupart des gens ne sont pas du tout intéressés à savoir si un gestionnaire empoche 1, 2 ou 3 p. 100 de la transaction quand le fonds a augmenté de 10 ou 15 p. 100. Quand les temps seront plus durs, ils y prêteront davantage attention. C'est un fait que vous ne devriez pas oublier.

Le sénateur Tkachuk: J'aimerais parler de l'orientation des questions que nous posons concernant l'industrie des fonds mutuels. Quand je regarde la concurrence que se livrent cette industrie et, disons, le secteur bancaire et l'information que me fournit l'industrie des fonds mutuels en tant qu'actionnaire, je préfère investir dans cette dernière, et de loin. Elle offre un plus grand choix au consommateur. À moins que vous ne soyez un usurier ou un escroc, le gouvernement ne s'intéressera pas vraiment aux frais imposés par votre fonds mutuel.

Les détenteurs de fonds mutuels se préoccupent d'une seule chose: le taux de rendement. Je ne connais personne qui se plaigne des frais. Les seules plaintes que j'ai entendues concernaient le taux de rendement. Tous les détenteurs de fonds se fient au taux de rendement qu'ils obtiennent.

Ainsi, si j'obtiens un taux de rendement de 18 p. 100 alors que les entreprises concurrentes n'offrent que des taux de 16, 15, 14 et 12 p. 100, je me fiche pas mal de savoir combien le président est payé ou quels sont les frais.

M. Hockin: Et les taux de rendement sont calculés une fois les frais payés.

Le sénateur Tkachuk: Je reçois un relevé deux fois par année. Je reçois les relevés de Templeton et ceux de Trimark. Je reçois beaucoup plus de renseignements, ou à tout le moins autant, que si j'étais actionnaire d'une banque ou d'une société pétrolière.

Mr. Hockin: Do you know what the fees and the spread are for a GIC? Do you know all the fees behind your insurance contract? Do you know all the fees in your pension fund? The most transparent of all of these products is the mutual fund.

Senator Tkachuk: When we get into this business of fees and investments, we must remember that banks and other financial institutions such as trust companies have mutual funds, just like Trimark and Templeton and Dynamic and all the rest of them. We should examine the whole issue and see what bank fees are charged against deposits and savings, and what rate of return we are able to get by putting money into a mutual fund.

I am not here to support the mutual fund industry. However, I am of the view that this is a larger kettle of fish than simply the mutual fund industry because fees are charged all across the board by every financial institution, and the rate of return of the mutual fund industry is better, as far as I am concerned, than most of the other financial instruments out there.

Senator Oliver: I have one question to AIC.

We had a discussion earlier with some other witnesses about activist pension funds. Can you tell us what you do when your company takes, say, a 5-per-cent position in a Canadian company? What direct responsibility or role do you have with that company when you make such an investment? What are your day-to-day practices in relation to that investment.

Mr. Wellum: That is a good question. We are a longer-term buy-and-hold investor. We are very selective in terms of where we invest. We do a great deal of research individually on the companies. We are the antithesis of much of the pension fund business. We do detailed, analytical work, and have detailed contact with the management of the companies that we are investing in. However, we are caught, as we get into larger and larger positions as mutual fund managers, with this passive investor aspect. We must be passive at the same time as we take large positions in companies. What do we do? We talk to management, and if things are not going the way we think they should be going, we can make suggestions; but we are not activists in the sense of trying to get involved in management to enforce those issues. That is not a mandate that we have as mutual fund managers.

Senator Oliver: Give us examples of how far you have gone with some troubling investments.

Mr. Wellum: We have been fortunate in that one of the criteria that is uppermost in our investments is that we only invest in companies where we trust the management and where the management itself usually has a large stakeholding position in the business, so they are looking out for themselves as shareholders and hence for our unitholders and shareholders also.

Some of the more controversial things we would have spoken to management about would be stock options.

M. Hockin: Savez-vous quels sont les frais pour un CPG? Connaissez-vous tous les frais liés à votre contrat d'assurance? Connaissez-vous tous les frais liés à votre fonds de retraite? C'est au sujet des fonds mutuels qu'on reçoit le plus de renseignements.

Le sénateur Tkachuk: Quand on parle des frais et des investissements, il ne faut pas oublier que les banques et les autres institutions financières comme les sociétés de fiducie offrent aussi des fonds mutuels, tout comme Trimark, Templeton, Dynamic et toutes les autres. Nous devrions examiner l'ensemble de la question pour déterminer quels frais bancaires s'appliquent aux dépôts et aux comptes d'épargne et quel taux de rendement on peut obtenir en plaçant de l'argent dans un fonds mutuel.

Je ne suis pas ici pour promouvoir l'industrie des fonds mutuels. Je crois toutefois que ce problème est loin d'être particulier à cette industrie, parce que toutes les institutions financières imposent des frais alors que le taux de rendement des fonds mutuels est plus avantageux, en ce qui me concerne du moins, que la plupart des autres instruments financiers offerts.

Le sénateur Oliver: J'ai une question pour l'AIC.

Nous avons parlé plus tôt avec d'autres témoins de l'activisme des fonds de retraite. Pouvez-vous nous dire ce que vous faites quand votre entreprise achète, par exemple, 5 p. 100 des actions d'une entreprise canadienne? Quelle responsabilité ou quel rôle direct assumez-vous auprès de cette entreprise quand vous faites un tel investissement? Que faites-vous quotidiennement au sujet de cet investissement?

M. Wellum: C'est une bonne question. Nous faisons surtout des investissements que nous gardons à plus long terme. Nous choisissons avec soin nos investissements. Nous effectuons des recherches approfondies sur chaque entreprise. Nous naviguons à contre-courant par rapport au milieu des fonds de retraite. Nous procédons à une analyse détaillée et communiquons étroitement avec les gestionnaires des entreprises dans lesquelles nous investissons. À mesure que nous occupons une place plus importante en tant que gestionnaires de fonds mutuels, nous sommes toutefois de plus en plus appelés à jouer un rôle passif. Nous devons nous montrer passifs tout en occupant une place plus grande. Que doit-on faire? Nous parlons aux gestionnaires et si les choses ne se déroulent pas comme elles le devraient, nous pouvons formuler des suggestions. Nous ne tentons toutefois pas d'obliger les gestionnaires à adopter nos solutions. Cela ne relève pas de notre mandat en tant que gestionnaires de fonds mutuels.

Le sénateur Oliver: Donnez-nous des exemples de ce que vous êtes prêts à faire dans le cas de certains investissements problématiques.

M. Wellum: Nous avons eu d'assez bons résultats parce que l'un des critères essentiels qui président au choix de nos investissements, c'est que nous investissons uniquement dans les entreprises dont les gestionnaires ont gagné notre confiance et détiennent une part importante. Ils cherchent donc à servir leurs intérêts en tant qu'actionnaires et, par le fait même, les intérêts des détenteurs d'unités et des autres actionnaires.

L'un des sujets controversés dont nous discuterions avec les gestionnaires serait l'option d'achat d'actions.

Senator Oliver: For management?

Mr. Wellum: For management, and the dilutive effect of them for shareholders. That is an area we feel is important. We are paid, and people are interested in buying our funds, because we have strong, long-term performance. Unless those dilutive effects on a company can be justified and the company can show exactly who will get the options, that they have specific criteria for allocating those options, that they are in the best interest of retaining good people, and so on, then we will examine that in detail.

Senator Oliver: Apart from options, can you give us a couple of other examples of areas where you have had some concerns and expressed them?

Mr. Wellum: We would get clarifications on certain individuals and management skills and what they are adding of value to the company and so on.

We must be careful because we are large investors in our own industry. We understand that industry well. So we can and do make value-added comments to help those companies realize greater growth, and sometimes they are accepted. In many industries, we must be careful. If we are investing in the health care sector or communications, which we do, those are industries where the management themselves should know best how to run those companies. We know we must be careful about getting involved. Hence we have bought companies where the management is excellent, and we do not generally get involved in those companies.

It is an issue, and I put it forward. We do own up to 20 per cent of some companies. We think that is an advantage because there are a limited number of companies in Canada that are truly great businesses in which you want to be a large shareholder for the long haul. As Warren Buffet says, quoting Mae West, too much of a good thing can be wonderful. Like every good business person, we want to own more of a company, not less, if it is a good business.

We are now the thirteenth largest mutual fund company in Canada. As we buy more companies, as we manage more and more money, the issue of being a passive investor becomes important. We are caught between those two elements, of having a fiduciary obligation under even our AMAR regulation as CFAs and so on and at the same time being mutual fund managers where you are this passive investor. We are caught. We have not become activists but we ourselves would like more direction on that.

Senator Oliver: Earlier you mentioned the case where a senior vice-president may lack certain managerial skills. If your company made that decision and you went to the company to talk, how far would you go in either having that certain vice-president retrained or removed?

Le sénateur Oliver: Pour les gestionnaires?

M. Wellum: Pour les gestionnaires, ainsi que l'effet de dilution sur les actionnaires. Nous considérons que cette question est importante. Les gens nous paient et sont intéressés à acheter nos fonds parce que notre rendement à long terme est très bon. Si l'effet de dilution est justifié et si une entreprise indique clairement qui pourra bénéficier de telles options, qu'elles ont mis en place des critères précis à cet égard et que ces options visent à garder des gens compétents, nous examinerons la question de façon plus approfondie.

Le sénateur Oliver: Outre les options, pouvez-vous nous donner un ou deux autres exemples de domaines de préoccupation que vous aborderiez.

M. Wellum: Nous demanderions par exemple des explications sur les compétences de certains particuliers et gestionnaires et sur les avantages que ces personnes représentent pour l'entreprise.

Nous devons nous montrer prudents parce que nous investissons beaucoup dans notre propre industrie. Nous connaissons bien celle-ci. Nous pouvons donc nous permettre de faire des commentaires constructifs pour aider ces entreprises à améliorer leur croissance, et nos suggestions sont parfois retenues. Nous devons cependant nous montrer prudents avec de nombreuses industries. Ainsi, si nous investissons dans le secteur des soins de santé ou dans les communications, ce qu'il nous arrive de faire, nous jugeons que les gestionnaires devraient être les mieux placés pour gérer ces entreprises. Nous savons que nous ne devons pas trop intervenir dans ces cas-là. Nous avons donc acheté des actions dans des entreprises très bien administrées, et nous n'intervenons généralement pas dans celles-ci.

Je reconnais que c'est une question problématique. Nous possédons jusqu'à 20 p. 100 de certaines entreprises. C'est selon nous un avantage, parce que le Canada ne compte pas tellement d'entreprises vraiment extraordinaires dans lesquelles nous voudrions détenir une importante participation à long terme. Comme l'a dit Warren Buffet, qui citait Mae West, il peut être merveilleux de se laisser aller à des excès. Comme tout bon entrepreneur, nous voulons détenir une plus grande participation dans une bonne entreprise, et non une participation moindre.

Nous occupons maintenant le 13^e rang en importance en ce qui concerne les sociétés de fonds mutuels au Canada. À mesure que nous achetons des actions dans d'autres entreprises, à mesure que nous gérons de plus en plus d'argent, la passivité joue un rôle de plus en plus important. Nous sommes pris entre deux feux. D'une part, nous devons assumer l'obligation fiduciaire qui nous incombe en raison de notre rôle comme analyste financier agréé et, d'autre part, nous devons nous montrer passifs dans notre rôle de gestionnaire de fonds mutuels. Nous sommes pris entre les deux. Nous ne sommes pas devenus des activistes, mais nous aimerions avoir une orientation à ce sujet.

Le sénateur Oliver: Vous avez parlé plus tôt du cas où un premier vice-président ne posséderait pas certaines compétences en gestion. Si vous décidiez de parler à cette entreprise, jusqu'où iriez-vous pour que ce vice-président reçoive une nouvelle formation ou qu'il parte?

Mr. Wellum: We would raise the issue, but we would not go any further than that. We might discuss a certain disappointment in a person or ask for justification for a person but we would not go beyond that because we do not feel that it is within the scope of our mandate as passive mutual fund investors.

Mr. Hockin: I know you will be looking at corporate governance. We will try to do a survey on some of these issues for you, to try to find out just how activist our industry is. I have always had the impression that our industry generally does not vote its stock, is not very activist, but we will do some research for you on that.

There is the classic example in the United States of poison pills. Mutual fund managers do not like poison pills, therefore they will object to that and get involved; but that is so clearly against the investors' interest that it is a no-brainer.

Senator Oliver: There is a whole list of things like leveraged takeovers and so on.

Senator Kelleher: We did that here with Canadian Tire.

Mr. Hockin: We will try to do some work on it and get back to you.

The Chairman: That would be helpful.

In doing that, you ought to be clear that at least some of the members of the committee do not regard activism as a bad thing. As a representative of the CN Investment Division said earlier, if it increases shareholder value, that is terrific.

Thank you very much for being here this evening. We look forward to getting the Conference Board study on the 80-20 rule. We may want to have you back to talk about that before Christmas.

In the next phase of our hearings in February and March, we look forward to hearing the results of the survey you just spoke about on the level of activism and also the governance guidelines, which you said would probably be ready in the first quarter of next year. Is that your target?

Mr. Hockin: We are trying to put together further proactive movements on that. That will take until the spring or the summer. We will get some help from some of our American friends about how they have been dealing with it. Independent directors are a new thing for us, so we want to be informed by other jurisdictions as well.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

M. Wellum: Nous soulèverions le problème, mais nous n'irions pas plus loin. Nous pourrions signaler qu'une certaine personne nous déçoit ou demander les raisons qui justifient qu'elle reste, mais nous n'irions pas plus loin parce que cela ne fait pas partie de notre mandat en tant qu'investisseur passif.

M. Hockin: Je sais que vous étudiez la question de la régie d'entreprise. Nous tenterons d'étudier certaines de ces questions pour vous, afin de déterminer dans quelle mesure notre industrie est active. J'ai toujours eu l'impression que notre industrie n'exerce généralement pas son droit de vote et ne se montre pas très active, mais nous ferons des recherches en ce sens pour vous.

Il y a l'exemple typique des pilules empoisonnées que l'on retrouve aux États-Unis. Comme les gestionnaires de fonds mutuels n'aiment pas les pilules empoisonnées, ils s'opposent à cette mesure de protection et interviendront. Cela va toutefois tellement à l'encontre des intérêts des investisseurs, que cela ne vaut pas la peine.

Le sénateur Oliver: Il y a toute une liste de solutions comme les achats par endettement.

Le sénateur Kelleher: C'est ce que nous avons fait ici avec Canadian tire.

M. Hockin: Nous allons tenter de travailler là-dessus et nous reviendrons vous en parler.

Le président: Cela serait utile.

Pour ce faire, vous devez savoir qu'au moins quelques membres du comité ne voient pas l'activisme d'un mauvais oeil. Comme l'a dit plus tôt un représentant de la division des investissements du CN, si une chose augmente l'avoir des actionnaires, c'est une bonne chose.

Je vous remercie beaucoup d'être venus ici ce soir. Nous attendons avec impatience d'obtenir l'étude du Conference Board sur la règle 80-20. Nous vous demanderons peut-être de revenir nous en parler avant Noël.

Dans le cadre de la prochaine étape de nos audiences, en février et en mars, nous prendrons connaissance des résultats de l'étude dont vous venez de parler au sujet du niveau d'activisme. Nous parlerons également des lignes directrices sur la régie d'entreprise, qui devraient selon vous être prêtes au cours du premier trimestre de l'année prochaine. Est-ce là votre objectif?

M. Hockin: Nous tentons d'axer nos efforts en ce sens. Cela pourrait aller jusqu'au printemps ou jusqu'à l'été. Nous obtiendrons de l'aide de nos amis américains pour savoir comment ils ont traité la question. Le principe des administrateurs indépendants est tout nouveau pour nous, et nous voulons savoir ce qui se passe ailleurs.

Le président: Merci.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, November 20, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. to examine the state of the financial system in Canada (institutional investors).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are continuing our examination of the state of the financial system in Canada with particular emphasis on institutional investors. We have two witnesses this morning.

Our first witness is Mr. Murray Davidson, Senior Partner and Chairman of a consulting firm based in New York and Arizona called Perform Consulting.

Mr. Davidson is here to talk to us about his experience and the experience of his firm in acting as consultants and advisors on corporate governance to a number of institutional investors in both Canada and the United States and specifically to talk about his experience in the United States with senior institutional investors such as CalPERS.

Mr. Davidson will begin with a few overheads, the hard copies of which have been distributed. We will then have some questions for him.

In the first set of hearings, repeated statements were made about the good and bad role of CalPERS as an active institutional investor in the United States. Mr. Davidson was involved in developing the CalPERS guiding principles on corporate governance which are before you. He is here today not to talk uniquely about CalPERS, but to talk at the broad level first and then come down to the specific experience with some of his larger clients.

Thank you for coming over here to give us your presentation.

Mr. Murray G. Davidson, Senior Partner and Chairman, Perform Consulting: Mr. Chairman, it is a pleasure to be back in Canada. I was born and educated in Canada.

I wish to expand on the chairman's introduction to explain a little further my background in the public pension plan industry and the mutual fund industry. My firm consults extensively to those sectors of the financial services industry and I am a specialist in that area on the issue of corporate governance practices and principles to both the mutual fund industry and the public pension plan industry. I am here to speak today on the practices, on what has happened in the United States in public pension plans, why they have taken the initiatives they have, what impact those initiatives have had on the corporate sector in the United States, and what relevance they may have for Canada.

OTTAWA, le jeudi 20 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05 pour examiner l'état du système financier canadien (investisseurs institutionnels).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement du rôle qu'y jouent les investisseurs institutionnels. Nous entendrons ce matin deux témoins.

Le premier est M. Murray Davidson, associé principal et président de Perform Consulting, une société d'experts-conseils ayant ses principales places d'affaires à New York et dans l'Arizona.

M. Davidson est ici pour nous parler de son expérience et de celle de son entreprise à titre de conseillers d'investisseurs institutionnels canadiens et américains en matière de régie d'entreprise. Il nous entretiendra plus particulièrement de son travail aux États-Unis comme conseiller d'importants investisseurs institutionnels comme CalPERS.

M. Davidson nous présentera d'abord quelques transparents, dont on vous a remis des copies papier. Nous lui poserons ensuite quelques questions.

Au cours de la première série d'audiences, on a souvent fait allusion au rôle utile ou nuisible de CalPERS en tant qu'investisseur institutionnel actif aux États-Unis. M. Davidson a participé à l'élaboration des principes directeurs que s'est donnés CalPERS concernant son rôle dans la régie des entreprises. Vous avez en main copie de cet énoncé de principes. M. Davidson ne nous parlera pas aujourd'hui uniquement de CalPERS; il nous entretiendra d'abord de son expérience en général, puis, plus particulièrement du rôle qu'il joue auprès de ses principaux clients.

Nous vous remercions d'avoir accepté de vous déplacer pour venir faire cet exposé.

M. Murray G. Davidson, associé principal et président, Perform Consulting: Monsieur le président, je suis heureux de revenir au Canada. J'y suis né et j'y ai fait mes études.

J'aimerais compléter ce que le président a dit en faisant ma présentation et vous donner quelques précisions à propos de mon expérience dans l'industrie des fonds de retraite publics et des fonds mutuels. Notre maison conseille couramment ces deux secteurs de l'industrie des services financiers, auprès desquels j'agis comme spécialiste des pratiques et des principes en matière de régie d'entreprise. Je suis ici aujourd'hui pour vous parler de ces pratiques, des mesures qui ont été prises à cet égard aux États-Unis dans le secteur des régimes de retraite publics, des raisons pour lesquelles elles ont été prises, des incidences qu'elles ont eues sur les sociétés privées aux États-Unis, et de leur éventuelle pertinence dans le contexte canadien.

From a bit of background discussion and reading, I understand that one of the issues before this committee is the role of the institutional investment community. There are some parallels between Canada and the United States. The mutual fund and the public pension plan industries are very large, and those funds are very large. They have significant percentage share holdings in corporations. That is probably more true in Canada. Because of the size of the Canadian economy, the percentage of share holdings in Canadian corporations by public pension plans would be higher.

I will focus my comments today just on that group, where there are some parallels between Canada and the United States. I understand the line of thinking that says that because of that share of ownership in these corporations by public pension plans, there may be an opportunity for the public pension plans to use that position for whatever purposes may be on their mind. That could be done as shareholders, but the concern is that perhaps they would use that position for some other opportunities — some quarters may say to abuse the opportunity. Without speaking for you, I think that may be an issue in your minds.

That raises the question of whether there is a need in Canada, as there is in the United States, for some degree of self-regulation by the public pension plan industry or, alternatively, for some legislative framework that may guide their actions, or perhaps even for a more formal, external type of regulation beyond self-regulation. I will speak to these issues to some extent.

In the context of the U.S. public pension fund industry, I should like to talk about why the major funds have taken the corporate governance initiatives that they have, what impact that has had, and what implication there is for Canada. If I may leave some conclusions with you, there are three messages on which I will elaborate.

First, there is a long history in the United States of activism on corporate governance by the public pension plans. There is even a history before that of activism on what I might call social issue by some of the public pension plans. That situation is changing significantly — in fact, as we speak — in the United States, and I will deal with that later.

However, there is a long history and there have been various strategies adopted by public pension plans as to how they would go about doing this. I will go into that in some detail. I also intend to profile two major funds, and you will be able to see the differences in the approaches they have taken.

The second message is that there is in place in the U.S. right now a legal and regulatory framework within which these funds must operate. That, too, is changing. Historically, it has been a framework at the state level. There is a significant shift in that framework to the federal level. I will go into some detail on that.

On m'a dit et j'ai lu que votre comité avait pour mandat de s'interroger notamment sur le rôle des investisseurs institutionnels. On observe certaines similarités entre nos deux pays à cet égard. Au Canada comme aux États-Unis, les fonds mutuels et les fonds de retraite publics sont de très imposantes organisations qui gèrent des avoirs considérables. Ils y détiennent une portion passablement importante des actions des sociétés. C'est probablement davantage le cas au Canada qu'aux États-Unis, car, toutes proportions gardées, compte tenu de la taille l'économie canadienne, le pourcentage de participation des fonds de retraite publics dans l'avoir des entreprises est relativement plus élevé au Canada qu'aux États-Unis.

Je vais m'en tenir principalement aujourd'hui au groupe des fonds de retraite, où il existe certains parallèles entre la situation au Canada et celle aux États-Unis. Je comprends ceux qui disent qu'étant donné que les fonds de retraite publics détiennent une si large part des actions des sociétés dans lesquelles ils investissent il y a un risque qu'ils se servent de leur pouvoir à des fins par trop subjectives. Ce qu'on craint, ce n'est pas tant qu'ils protègent leurs intérêts comme actionnaires, mais qu'ils utilisent ce pouvoir à d'autres fins — certains diraient pour en abuser. Je ne voudrais pas parler à votre place, mais j'imagine que vous partagez peut-être cette inquiétude.

C'est ce qui nous amène à nous demander si, au Canada, il faut, comme aux États-Unis, inciter les fonds de retraite publics à s'autodiscipliner ou encore s'il y a lieu de prévoir un cadre législatif quelconque pour orienter leur action, ou peut-être même de leur imposer une réglementation qui aille au-delà de la simple autodiscipline. Je traiterai de cette question un peu plus en profondeur dans quelques instants.

À propos de l'industrie des fonds de retraite aux États-Unis, je vais pour parler des raisons qui ont amené les gestionnaires des principaux fonds à intervenir dans la régie des entreprises, des conséquences de cette orientation et de ce qu'il en est dans le cas du Canada. Pour vous aider à juger de la question, il y a trois observations que j'aimerais formuler et sur lesquelles je vais m'attarder quelque peu.

Premièrement, l'activisme des fonds de retraite publics en matière de régie d'entreprise remonte à loin. L'activisme de ces fonds dans ce que j'appellerai les questions sociales date même d'encre plus longtemps. Cette situation est en train de changer considérablement aux États-Unis — en fait, c'est le cas au moment où je vous parle —, et j'y reviendrai tout à l'heure.

Mais disons tout de suite que c'est une longue tradition et que les fonds de retraite publics ont adopté diverses stratégies et se sont interrogés sur l'orientation que devait prendre leur intervention à cet égard. J'y reviendrai plus en détail dans quelques moments. J'ai également l'intention de vous dessiner le profil de deux importants fonds pour que vous puissiez voir la différence entre leurs approches respectives.

Deuxièmement, il y a aux États-Unis à l'heure actuelle un cadre législatif et réglementaire qui régit le fonctionnement de ces fonds. Là aussi, il y a du changement. Historiquement, ce cadre relevait des États. Il a maintenant tendance à se déplacer vers le palier fédéral. Nous verrons cela en détail dans quelques instants,

However, there is a regulatory and legal framework in place and it is changing significantly.

Third, there is no question that the initiatives by the major public pension funds have created an impact in a variety of ways on corporate America. They have been a significant contributing factor to changes in corporate governance practices and procedures in major corporations in the United States. Corporations have changed the composition of their boards of directors, how they operate, how they are structured and how they relate to the shareholders and the management. There is no question — and I think I can show you some evidence of this — that the major public pension funds in the United States have been a significant contributor to that.

In terms of impact, there has been a significant improvement in the financial returns of the companies with which the major public pension plans have taken these initiatives. They have annual targets which are within their portfolio investments which they set down in either a more partnership-type of format or a more confrontational format and seek to bring about improvements in financial performance. There has been a significant improvement in the financial performance of the target companies, and I will show you some evidence on that.

I should like to take, perhaps, 20 minutes to go through some of this in a little more detail and then answer any questions you may have, if that is reasonable, Mr. Chairman.

The Chairman: Please proceed.

Mr. Davidson: There are copies in front of you of some of the overhead transparencies that I will be using. They may be of more advantage to others in the room other than senators.

Let us begin by looking at two of the major public pension funds in the United States. The two that I have selected are ones with which I am very familiar. One is CalPERS, the California Public Employee Retirement System; and the other is the TIAA, although for today's purposes I will call it the CREF, an acronym which needs to be changed. That represents the teachers and college professors fund in the United States. I have selected some criteria by which we might discuss those.

CalPERS is the largest public pension fund in the United States at \$119 billion. It is approximately the size of the Canada Pension Plan in terms of assets invested.

The TIAA is the third largest in the United States at \$89 billion. I should like to bring alive a bit of their practices and experience so that we can better understand it.

Historically, CalPERS has adopted policies and taken action of what I might call a social investment nature. They have been social activists. This is not recent history, but from 10 to 15 years ago.

mais disons pour le moment qu'il y a un cadre législatif et réglementaire en place et que cette situation est en train d'évoluer de manière significative.

Troisièmement, il est indéniable que les initiatives qu'ont prises les fonds de retraite publics ont eu diverses conséquences sur l'entreprise américaine. Elles ont été pour beaucoup dans l'évolution des pratiques et des procédures administratives des grandes entreprises aux États-Unis. Des sociétés ont été amenées à modifier la composition de leur conseil d'administration, leur mode de fonctionnement, leur structure et leurs relations avec leurs actionnaires et leurs dirigeants. Les principaux fonds de retraite publics aux États-Unis ont incontestablement exercé une grande influence — et je pourrai vous illustrer comment — sur cette évolution.

Ainsi, on a noté une nette amélioration de la rentabilité des sociétés auprès desquelles ces fonds sont intervenus. Les gestionnaires de ces fonds ciblent chaque année certaines des entreprises dont leur fonds est actionnaire et établissent s'ils travailleront en partenariat avec ces sociétés ou s'ils adopteront une attitude plus combative, toujours pour les amener à améliorer leurs résultats financiers. Les sociétés qui ont été ainsi ciblées ont effectivement affiché de meilleurs rendements, et je vais vous en fournir des exemples.

J'aurais besoin, disons, d'une vingtaine de minutes pour d'abord examiner certains de ces aspects un peu plus en détail, après quoi je pourrai répondre à vos questions, si cela vous convient, monsieur le président.

Le président: Allez-y.

M. Davidson: Les membres du comité ont en main des copies des transparents dont je vais me servir. Elles seraient peut-être utiles aussi aux autres personnes présentes dans la salle.

Commençons par regarder le cas de deux des plus importants fonds de retraite publics aux États-Unis, deux cas que j'ai choisis parce qu'ils me sont très familiers. Le premier s'appelle CalPERS, le California Public Employee Retirement System (régime de retraite des fonctionnaires de la Californie); l'autre, c'est TIAA, que j'appellerai CREF, un acronyme qui doit être modifié. Il s'agit du régime de retraite des enseignants et des professeurs de collèges des États-Unis. J'ai retenu quelques critères autour desquels pourrait s'orienter notre discussion.

CalPERS est le plus gros fonds de retraite public aux États-Unis. Il a un portefeuille de 119 milliards de dollars, soit à peu près l'équivalent du portefeuille du Régime de pensions du Canada.

TIAA est le troisième fonds de retraite public en importance aux États-Unis. Il a un portefeuille de 89 milliards de dollars. Laissez-moi vous donner quelques exemples de leurs pratiques et de leurs réalisations pour que vous compreniez bien ce qui les caractérise.

Dans le passé, les gestionnaires de CalPERS orientaient leurs politiques et leurs activités d'investissement vers des objectifs que je qualifierais de sociaux. Leur activisme était plutôt social. Cela ne date pas d'hier, il en était ainsi il y a 10 ou 15 ans.

To some extent, CalPERS adopted these policies because they were required to do so by California law, which required that because they were administered under California law their investments would comply with the policies and criteria established by the state, for example, not investing in certain countries, not investing in corporations that have practices or operations in those countries, not investing in corporations that did not have declared diversity policies, and so on.

By and large, CalPERS complied with the state requirements and limited its social activism to that. However, recently it adopted two approaches to introducing change in corporate governance. It is, perhaps, the most proactive of all the public pension funds.

I have distributed a copy of my summary of the draft of the CalPERS guiding principles which they issue to all the companies in which they have an investment. They have been the leader in introducing guiding principles. They not only prepare these but also sit down in discussion with the companies on a one-on-one basis and go through what they should like to see the company adopt as the principles on corporate governance.

As you can see by the broad categories there, they deal with questions such as the composition of the board, the relationship between board and management, the number of independent directors and the compensation of the board members. It is very specific.

The approach that CalPERS has taken in the past was one of sitting down and, perhaps, using more persuasion. To some extent, it is fair to say that they received dismissal by a number of corporations, perhaps neglect by others, even though they were significant shareholders. That has brought about a change in the approach by CalPERS. On this page of the handout, I have described their approach to corporate governance as being very public. That is why they are newsworthy and why probably everyone around this table has heard or read of CalPERS, namely, because their approach is not only to set these principles but also to make them very public.

The second element of CalPERS' corporate governance approach is to establish targets every year within their own portfolio, which are companies they consider to be underperforming financially. They declare those and publish them. The world can then read about them. It is probably fair to say that it is serious for a company to have less than admirable financial results. It is embarrassing for a company to have its shareholder publish information on those results for the world to see. This public approach strategy by CalPERS has been a very important element of their approach. They want to bring about change and they want the world to know that they will bring about change.

Dans une certaine mesure, c'est la loi californienne qui obligeait CalPERS à adopter ces politiques. Parce que ce fonds était régi par la loi californienne, ses investissements devaient être faits conformément aux politiques et critères établis dans cet État. Par exemple, il ne fallait pas investir dans certains pays ni dans les sociétés qui faisaient affaire dans ces pays; il ne fallait pas non plus investir dans des sociétés qui n'avaient pas déclaré de politiques de diversité, et cetera.

Généralement parlant, les gestionnaires de CalPERS se sont conformés aux exigences de l'État et ont limité leur activisme social à ces mesures. Toutefois, ils ont récemment adopté deux approches pour amener les entreprises à changer leur façon de s'administrer. C'est peut-être le plus proactif de tous les fonds de retraite publics.

J'ai distribué des exemplaires du résumé du projet d'énoncé de principes que j'ai préparé à l'intention des gestionnaires de CalPERS. Il est soumis à toutes les sociétés dans lesquelles le fonds investit. Les gestionnaires de ce fonds ont été les premiers à recommander l'adoption de principes directeurs de ce genre. Ils ne se contentent pas de les mettre sur papier, mais ils en discutent directement avec les dirigeants de chaque entreprise et passent en revue avec eux les principes de régie qu'ils souhaitent voir appliqués.

Comme on peut le constater en jetant un coup d'oeil sur les grandes catégories ici, les gestionnaires de CalPERS abordent diverses questions, dont la composition du conseil d'administration, les relations entre le conseil et la direction, le nombre d'administrateurs indépendants et la rémunération des administrateurs. On y est très précis.

Au début, les gestionnaires de CalPERS discutaient avec les dirigeants et usaient plutôt de persuasion. À vrai dire, cette méthode n'était pas très efficace: un certain nombre d'entreprises leur opposaient une fin non-recevoir, alors que d'autres ne prenaient tout simplement pas soin de tenir compte de leurs souhaits, même si le fonds était un important actionnaire. C'est ce qui a amené les gestionnaires de CalPERS à changer d'attitude. Sur cette page, je décris leur nouvelle façon d'aborder la régie d'entreprise. Ils médiatisent tout. C'est pourquoi ils font si souvent la manchette et que tout le monde ici a probablement entendu parler de CalPERS ou lu quelque chose à son sujet, car les gestionnaires de CalPERS ne se contentent pas d'établir ces principes; ils les rendent publics.

Le deuxième élément de l'approche qu'adoptent les gestionnaires de CalPERS à l'égard de la régie d'entreprise est de cibler chaque année certaines des entreprises qui font partie de leur portefeuille, celles dont les résultats financiers leur apparaissent anormalement décevants. Ils expriment alors leur déception, et ils le font publiquement. Tout le monde l'apprend par les journaux. S'il est probablement juste de dire qu'il est déjà assez grave pour une entreprise d'avoir des résultats moins qu'enviables, il est sûrement embarrassant pour elle de voir un de ses actionnaires le crier sur les toits. Cette stratégie a été un élément très important dans l'attitude qu'ont adoptée les gestionnaires de CalPERS. Ils exigent des changements et ils veulent que tout le monde sache qu'ils vont veiller à ce qu'il y en ait.

They would describe their approach as "partnering." They sit down one-on-one to try to do this. They do not seek board membership. There are declared positions by CalPERS, and most of the funds, that they are not trying to run the companies. They state publicly that they do not have the skill to run those companies. Their business is to run pension funds. They are trying to improve the practices of the companies through changes in the board of director composition, membership and practices. That is their catalyst. However, they do not try to interfere in the strategy, direction or operations of these companies.

They would say that "the kinder and gentler approach" did not work. That is my characteristic quote, not theirs.

The degree of dismissal in the early years was not acceptable to them and they have been much more aggressive. The media is full of anecdotes of their discussions with General Motors, which changed significantly the composition of that board. It could be argued that it changed the chairmanship of that board. They have become, perhaps, aggressive partners, which is a better way to put it.

TIAA is the third largest in the United States. It has a longer history of social investment policies and social activism. Even today, it is much more prominent in doing this. The difficulty they have as we speak is that they are under Internal Revenue Service review in the United States for exceeding the boundaries of what is called sole purpose requirements. The sole purpose requirement I will deal with in a minute is that their sole duty of loyalty must be to their members, and their actions must be driven and motivated by an improvement in the financial performance of the funds solely for the benefit of the members. The IRS is looking at the practices of TIAA with a view that they have stepped outside those boundaries and are risking making TIAA a taxable organization. That has serious implications for the net return to the members of that organization. That issue is before the IRS now. Considerable discussion and lobbying on that issue is occurring as we speak.

Similarly, they have principles of corporate governance but are less public with them than CalPERS. They have been active in corporate decision making and are trying even harder to get more involved. Their profile is much more openly confrontational than the approach of CalPERS, if I can contrast it that way. They are aggressive.

Perhaps it is their membership of college professors and teachers that still continues this approach of social activism. Nonetheless, they are making statements, as CalPERS does, that their primary focus is the interest of their members. They vote their proxies like CalPERS does.

Ils disent adopter une attitude de «partenariat». Ils discutent en personne avec les administrateurs. Ils ne cherchent pas à se faire élire au sein des conseils d'administration. Ils déclarent publiquement, à l'instar des gestionnaires de la plupart des autres fonds, qu'ils ne tentent pas de diriger les entreprises et qu'ils n'ont d'ailleurs pas les compétences pour le faire. Leur devoir est de bien gérer leur fonds de retraite. Ils essaient d'améliorer les pratiques administratives des entreprises en obtenant que des changements soient apportés à la structure et à la composition des conseils d'administration ainsi qu'à leur façon de fonctionner. C'est sur quoi ils insistent. Mais ils n'essaient pas de s'ingérer dans la stratégie, l'orientation ou les opérations de ces entreprises.

Ils disent que l'attitude «aimable et conciliante» n'a pas été efficace. L'expression est de moi. Je ne la tiens pas d'eux.

Ils affirment que pendant un certain nombre d'années on a trop souvent rejeté leurs suggestions et que c'est ce qui les a amenés à se montrer beaucoup plus combatifs. Les médias sont remplis d'anecdotes racontant leurs discussions avec les dirigeants de General Motors, discussions qui ont entraîné des changements majeurs dans la composition du conseil d'administration de cette société. On prétend même qu'ils sont à l'origine du remplacement du président du conseil. Disons, pour mieux les décrire, qu'ils sont peut-être devenus des partenaires plus déterminés.

TIAA est le troisième fonds de retraite public en importance aux États-Unis. Son activisme politique et social remonte à plus loin encore que celui de CalPERS. Même aujourd'hui, cet activisme le caractérise bien davantage que CalPERS. Le problème, c'est que les gestionnaires de TIAA sont actuellement sous enquête, l'Internal Revenue Service (IRS) leur reprochant de s'écarter de leur mandat. C'est qu'en principe, ils doivent s'en tenir à se montrer loyaux envers leurs membres — j'y reviendrai plus tard — et n'avoir pour seule motivation qu'une volonté d'améliorer le rendement du fonds qu'ils administrent dans l'intérêt de ses cotisants. L'IRS est à examiner les pratiques administratives de TIAA en vue de déterminer si ses gestionnaires ont dépassé les limites de leurs attributions, auquel cas ils risqueraient de voir le fisc considérer leur fonds comme une entreprise assujettie à l'impôt. Un tel traitement aurait pour les cotisants de graves conséquences sur le rendement net de leur fonds de retraite. Cette affaire est actuellement sous enquête à l'IRS. Les discussions et les activités de lobbying se poursuivent fébrilement à ce sujet au moment où nous parlons.

Les gestionnaires de TIAA ont eux aussi des principes en matière de régie d'entreprise, mais ils ont moins tendance que CalPERS à médiatiser leur activisme. Ils sont intervenus activement dans le processus décisionnel de certaines entreprises et entendent même accentuer leurs efforts en ce sens. Leur approche est beaucoup plus ouvertement conflictuelle que celle de CalPERS, si je puis faire cette comparaison. Ils sont vraiment combatifs.

Peut-être est-ce parce que les cotisants qu'ils représentent sont des professeurs de collège et des enseignants qu'ils poursuivent encore leur activisme social. Ils affirment pourtant publiquement, tout comme les gestionnaires de CalPERS, que ce qu'ils recherchent avant tout, c'est l'intérêt de leurs membres. À l'instar

I should point out that that is different from some of the practices of institutional investors here in Canada. It is my understanding from dealing with the mutual fund industry in Canada that they do not vote their proxies. This is different from the practice in the United States. They are not trying to run the company, although they may be trying to change the company.

A reasonable paraphrase of their characteristic quote is that they may crusade for social causes, but they do not want to invest on that basis.

The Chairman: Am I correct in assuming that the IRS believes that they may be investing on that basis?

Mr. Davidson: Yes, and they are doing things beyond their investment practices and policies that are causing them to move into the arena of trying to bring about corporate change well beyond their investment practices.

Something at the bottom of my brief is a matter which you may want to consider, namely, the whole indexing of their holdings. I will raise this at the end of my remarks as something that may be relevant for public pension plans in Canada, and perhaps for the CPP. There is a significant percentage of the invested assets of these funds that is indexed, by which I mean, in very general terms, that the investment takes place through another fund. Essentially, the return they receive is based on an index fund of certain industries, and they are not taking direct positions with those specific companies.

Approximately 43 per cent of the invested assets of CalPERS are in the form of indexed funds. So, yes, they are active, and they set guiding principles for corporate governance. However, a significant percentage of their shareholding is in funds through which they have no influence on the corporate governance. It may appear somewhat contradictory, but TIAA has an even greater percentage of their funds in index. That may be something on which to deliberate.

Briefly, I should like to address the question of whether or not the initiatives by these funds have had any impact. There is no question that the corporate governance practices have changed in those companies in which these funds have investments. It is a personal view that they were essentially ahead of their time in trying to bring about changes in corporate governance because many corporations in the United States and Canada have implemented changes in the structure and the practices of their board. If you were to pick up a copy of any annual report of a large corporation, you would see a statement on their corporate governance practices.

Clearly, there are other factors at play. There have been major studies in Ontario, other parts of Canada, the United States and the Cadbury study in the U.K. They have shown the way here. The corporations are getting on the bandwagon, and have done so very

de ceux de CalPERS, ils demandent à leurs membres de leur donner des procurations pour voter en leur nom.

Je tiens à vous signaler que certaines de ces pratiques diffèrent de celles qu'on peut observer chez les investisseurs institutionnels au Canada. J'ai l'impression, pour avoir fait affaires avec certains fonds mutuels canadiens, que vos fonds font moins usage des procurations pour voter au nom de leurs membres. C'est différent de ce qui se fait aux États-Unis à cet égard. Ces gestionnaires n'essaient peut-être pas de diriger les entreprises, mais ils essaient parfois d'y provoquer des changements.

Ce serait assez bien les décrire que de dire qu'ils militent pour des causes sociales, mais qu'ils n'en font pas pour autant le fondement de leurs décisions d'investissement.

Le président: Ai-je raison de croire que l'IRS craint que les gestionnaires de ces fonds ne fondent leurs décisions d'investissement sur ce genre de principe?

M. Davidson: Tout à fait, et ces gestionnaires vont bien au-delà des pratiques et politiques normales d'investissement, ce qui les amène à aller jusqu'à faire modifier les méthodes administratives des entreprises dans lesquelles ils investissent.

Il y a un point à la fin de mon mémoire qu'il vous intéressera peut-être d'examiner, c'est celui de l'indexation de leurs portefeuilles. J'aborderai cette question à la fin de mon exposé. Je crois que la question pourrait être pertinente en ce qui concerne les fonds de retraite publics au Canada et peut-être même le RPC. Une importante part du portefeuille de ces fonds est indexée; pour simplifier, disons qu'elle est placée par l'entremise d'un autre fonds. Essentially, le rendement de ces investissements est basé sur l'indice des valeurs d'un certain nombre d'industries, dans la gestion desquelles les fonds n'interviennent pas.

Environ 43 p. 100 du portefeuille de CalPERS est placé dans des fonds indexés. Donc, oui, les gestionnaires de ces fonds de retraite sont actifs et cherchent à imposer leurs principes directeurs en matière de régie d'entreprise, mais un fort pourcentage de leur portefeuille est par ailleurs investi, par l'intermédiaire d'autres fonds, dans des entreprises sur lesquelles ils n'exercent aucune influence. Voilà qui peut paraître contradictoire. D'ailleurs, TIAA a même un pourcentage encore plus considérable de son portefeuille qui est indexé. C'est peut-être un sujet dont nous devrions discuter.

Je vais maintenant examiner brièvement avec vous si ces initiatives ont donné des résultats. On ne peut nier que les pratiques de régie interne des entreprises dont ces fonds sont actionnaires ont changé. Je pense personnellement que les gestionnaires de ces fonds ont même été nettement en avance sur leur temps à cet égard, car bien des entreprises américaines et canadiennes ont depuis apporté des changements à la structure et aux pratiques de leurs conseils d'administration. Prenez le rapport annuel de n'importe quelle grande entreprise et vous constaterez que les pratiques de régie interne n'y sont plus les mêmes qu'auparavant.

Il y a évidemment d'autres facteurs qui ont contribué à cette évolution, mais d'importantes études effectuées en Ontario, dans d'autres parties du Canada et aux États-Unis ainsi que l'enquête Cadbury au Royaume-Uni ont montré que ces fonds ont tracé la

aggressively in the last five years. CalPERS may have been introducing something 10 years ago that was a bit ahead of its time. You will now see that there has been a lot of change in these practices, although perhaps not so finely tuned as the guiding principles that they are pointing out because that is still arguable by the corporations.

There have been changes. For example, I have seen many more independent directors on major corporations in Canada and the United States. I have a direct experience, since my consulting firm was retained by a group of independent directors of a corporation in Canada to address an issue because there was a degree of unease about the resolution of the issue by the board as a whole. The independent directors commissioned consultants to look at this and then took the results back to the overall board. That would not have happened 10 years ago.

To follow the sole purpose objective of these funds, the real test is whether or not they have had a significant financial impact. Briefly, what I have tried to represent on this page is what I have called the "pre-CalPERS campaign, 1982-87" and the "post-CalPERS campaign, 1987-92".

What I am looking at here is solely the performance of those companies which they have targeted. They publish a list of 10 targeted companies annually. I have given you a copy of the list for 1997. What we are looking at here is the improvement in the financial performance — that is, the return to CalPERS for just those targeted companies. You can see in the pre-campaign period they were one-third of the returns of the S&P 500 index, whereas in the period afterwards they were approximately 7 per cent higher.

What is "cause" and what is "effect" here? Those are the results. There are a number of other factors at play. Nonetheless, in the view of CalPERS, something is working.

Let me spend a minute on the U.S. regulatory and legal environment. Virtually all public pension plans in the United States are administered by trust law. They are trustees. They must comply with the requirements of that law. This is sometimes forgotten, particularly with the recent public profile of these funds. I will not go into a lot of the detail, as I am not in the best position to do that. There are other people around this table who would know that better than I would. However, that is the basis for their existence.

Historically, they have been administered under state law. CalPERS would be administered by the laws of the State of California. There are specific requirements as to their membership

voie sur ce chapitre. Les entreprises prennent maintenant le train en marche, et elles l'ont même fait très résolument ces cinq dernières années. En proposant de telles mesures il y a dix ans, les gestionnaires de CalPERS étaient donc peut-être quelque peu en avance sur leur temps. Vous constaterez maintenant que beaucoup de choses ont changé dans les pratiques administratives, peut-être pas autant que le prônent ces principes directeurs, car ils demeurent critiqués dans certaines entreprises.

Il y a eu des changements. Je constate par exemple qu'il y a maintenant bien plus d'administrateurs indépendants au sein des conseils d'administration des grandes entreprises au Canada et aux États-Unis. J'en sais quelque chose, car notre maison d'experts-conseils a été retenue par un groupe d'administrateurs indépendants d'une société canadienne pour tenter de résoudre un problème qui créait un malaise au sein des membres du conseil d'administration de cette entreprise. Ces administrateurs indépendants ont demandé à nos experts-conseils de se pencher sur le problème et ils ont ensuite fait rapport de nos conclusions aux autres membres du conseil d'administration. Voilà qui aurait été difficilement imaginable il y a dix ans.

Le véritable critère sur lequel on devrait se fonder pour voir si les gestionnaires de ces fonds respectent leur mandat unique, c'est la mesure dans laquelle leurs interventions influent positivement sur le rendement de leurs investissements. Bref, ce que j'essaie de montrer sur cette page, c'est ce que j'appellerais la «période pré-CalPERS, de 1982 à 1987» et la «période post-CalPERS, de 1987 à 1992».

Ce dont il est question ici, c'est de la rentabilité des seules entreprises que les gestionnaires de ces fonds ont ciblées. Ils publient annuellement une liste de 10 entreprises ciblées. Je vous ai fourni un exemplaire de cette liste pour 1997. Nous pouvons observer ici l'amélioration des résultats financiers, c'est-à-dire du rendement qu'ont obtenu les gestionnaires de CalPERS sur leurs investissements dans les entreprises ciblées. Vous pouvez voir que, durant la période pré-CalPERS, le rendement de leurs investissements se situait au tiers de celui de l'indice 500 de S&P, tandis qu'au cours de la période subséquente, il était d'environ 7 p. 100 plus élevé.

À quoi au juste faut-il attribuer une telle progression? Les résultats sont là. Évidemment, d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Quoi qu'il en soit, les gestionnaires de CalPERS sont convaincus qu'ils y sont pour quelque chose.

Permettez-moi d'aborder maintenant brièvement l'aspect réglementaire et législatif. Presque tous les fonds de retraite publics aux États-Unis sont régis par la loi sur les fiducies. Les gestionnaires de ces fonds ont un rôle fiduciaire. Ils doivent se conformer aux exigences de la loi sur les fiducies. On est parfois porté à l'oublier, compte tenu tout particulièrement de la façon dont les médias ont présenté ces fonds récemment. Je n'entrerai pas dans les détails, car je ne suis pas dans une position idéale pour le faire. Il y a à cette table d'autres personnes qui s'y connaissent mieux que moi. Disons toutefois que cette loi est à la base même de l'existence de ces fonds.

Jusqu'à maintenant, l'administration de ces fonds a toujours été assujettie aux lois des États. CalPERS est régi par les lois de l'État de la Californie. Les lois et les règlements de la Californie

and the responsibilities of their board that are stated in the California requirements and regulations. They must, in their view, serve as trustees.

There is a piece of federal legislation in the United States called ERISA, which is the law that relates to private pension funds. ERISA relates to private pension funds. It has very strict requirements on how they must act in regard to investment policies, composition and acting on behalf of their members. The list is extensive. It is the foundation by which the private funds are governed.

There has been a public version of ERISA aimed at the public pension funds which has been introduced in Congress. It has not been enacted. However, there is a version saying, essentially, that the motives of the public pension funds and the private pension funds are not much different. They are there to serve their members. Why should there be a different set of rules for public plans than for private plans? There is something before Congress right now in draft form for a public version of ERISA.

The most important regulatory change in the United States is the proactive approach by the Internal Revenue Service to adopt this sole purpose duty of loyalty requirement. They are starting to bring that wording into their own regulations as they relate to public pension plans to try what is called a "creeping" ERISA. That is being done so that they can ensure that, for these plans to maintain their non-tax status on their income, they have a sole purpose duty of loyalty. That is the basis on which the IRS has been having discussions with TIAA. The IRS thinks that TIAA has stepped out of bounds of those regulations.

I should like to raise several issues with you in the Canadian context. Perhaps we can discuss them more during the question and answer period.

There are major parallels in the public pension plan sector in Canada and the United States. Measured against the size of their economies, or by any measure, these plans are very large. There tends to be a large focus on these large plans. People always talk about OMERS and the teachers' plan in Ontario, but there are a lot of smaller plans. You should keep that in mind.

In the United States, that is a major issue as well. There are very news-profile plans like CalPERS, TIAA, the Wisconsin plan, the New York plan, the Florida plan, and so on. They are very active and large, but there are a number of small plans that are dutifully following their sole objective. One must be careful not to try to establish guidelines that relate to the few and not to the many.

comportent des exigences précises concernant la composition et les responsabilités des conseils d'administration. Les gestionnaires de ces fonds doivent agir comme des fiduciaires.

Il existe aux États-Unis une loi fédérale, appelée ERISA, qui régit les fonds de retraite privés. Elle comporte des exigences très strictes concernant notamment leurs politiques d'investissement, la composition de leurs conseils d'administration et l'obligation qu'ont leurs administrateurs d'agir dans le meilleur intérêt des cotisants. Cette liste comporte de nombreuses exigences. C'est sur cette base que les fonds de retraite privés doivent être gérés.

Un équivalent de la loi ERISA a été déposé au Congrès pour les fonds de retraite publics. Cette loi n'a pas encore été promulguée. Il existe toutefois une version qui dit essentiellement que les fonds de retraite publics doivent poursuivre à peu près les mêmes objectifs que les fonds de retraite privés. Ils doivent servir les intérêts de leurs membres. Pourquoi ces deux types de fonds devraient-ils être régis par des règles différentes? Une version préliminaire d'un projet de loi analogue à la loi ERISA est actuellement à l'étude au Congrès.

La plus importante modification qui sera apportée à la réglementation américaine concerne l'attitude proactive que devra adopter l'Internal Revenue Service à propos de l'exigence relative au devoir unique de loyauté envers les cotisants. C'est dans le but d'en venir «en douceur» à faire respecter par tous les fonds de placement les principes de la loi ERISA que l'IRS commence à inclure ce genre de dispositions dans ses règlements relatifs aux activités des gestionnaires de fonds de retraite publics. L'IRS veut ainsi s'assurer que les gestionnaires de ces fonds se conformeront à leur devoir unique de loyauté envers leurs cotisants, sans quoi le revenu que génèrent les fonds qui leur sont confiés cessera d'être exonéré d'impôt. C'est sur cette base que se poursuivent les discussions entre les gestionnaires de TIAA et les responsables de l'IRS. L'IRS estime que les gestionnaires de TIAA transgressent les règles établies en cette matière.

J'aimerais maintenant soulever plusieurs questions se rapportant plus directement au contexte canadien. Peut-être pourrions-nous en discuter plus avant pendant la période des questions.

Il y a des parallèles importants à faire entre les secteurs des régimes de retraite publics canadien et américain. Si l'on tient compte de la taille respective de nos économies, ces régimes y occupent de part et d'autre une place très importante. On a généralement tendance à porter surtout attention aux régimes de grande envergure. Au Canada, par exemple, on entend sans cesse parler de la caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario et du régime de retraite des enseignants de l'Ontario, mais il existe de nombreux autres fonds de retraite publics moins considérables. Nous ne devrions pas l'oublier.

Aux États-Unis également, les régimes de retraite jouent un rôle important. Il y a bien sûr ceux dont il est abondamment question dans les médias, comme CalPERS, TIAA, le régime du Wisconsin, celui de New York, celui de la Floride, et cetera. Ils sont très actifs et imposants, mais il y a aussi des régimes de moindre envergure qui observent scrupuleusement leur devoir unique de loyauté envers leurs cotisants. Il faudrait se mettre en

One of the first questions I raise here is whether or not there are tax implications for public pension plans in Canada that are what I would call "governance active." Is there a comparable situation with Revenue Canada as there is for the IRS? Do they have regulations that pertain here?

Second, there is consideration — and this may be a reality — for some shift in what is called the 80-20 rule on RRSPs? I have discussed this with people in Canada who feel that this will change the equation for the public pension plans and the mutual fund industry — that is, those that have any role in investing either in RRSPs or in pension plans generally. There will be some change in the 80-20 rule, thereby enabling less investment in Canadian companies and more investment in non-Canadian companies.

There is a feeling that this may change the whole equation on corporate governance, that these issues will disappear, and that the focus will shift to companies outside the country. I do not think so. These issues of corporate governance are here and they exist without the public pension plan actions in the United States. I think they will continue because they are fundamental issues on how companies operate and direct themselves. The 80-20 rule may change the formula a bit for what is invested where, but I am not sure it will dilute the interest in corporate governance by these public plans or by others.

On the Canada Pension Plan, as an outsider, my understanding is that there is some consideration in Canada of the Canada Pension Plan perhaps being unable to invest in Canadian stocks. There has been a similar legislation provision in the U.S. The U.S. equivalent of the Canada Pension Plan for citizens of the United States is now able to invest in stocks of companies. That is a change that took place in 1996. It was probably one of the most un-noted financial news stories in the United States for a fund of that size to be able to invest in corporations. There is a parallel here with Canada.

The question I would ask is whether or not the indexing potential may be a way of avoiding another version of this issue on public pension plans as it relates to the Canada Pension Plan. If the Canada Pension Plan, because of its size, were to invest in corporations in Canada, would you have the same concern or even greater concerns about potential opportunity for distortion of corporate decision-making and strategy? Maybe one of the possibilities is to enable them to invest in companies through indexing, without investing directly in companies.

garde d'aller créer des règles qui ne s'appliqueraient qu'à quelques-uns d'entre eux.

Une des premières questions qu'on peut se poser ici est à savoir si y a au Canada des conséquences fiscales auxquelles pourraient être exposés les fonds de retraite publics qui s'aviseraient de trop s'immiscer dans la régie interne des entreprises dans lesquelles ils investissent. Revenu Canada jouerait-il sur ce plan un rôle comparable à celui de l'IRS? Revenu Canada a-t-il des règlements à cet égard?

Par ailleurs, est-ce exact qu'on envisage actuellement — et on passera peut-être aux actes — d'apporter une modification qui toucherait la règle du 80-20 applicable aux REER? J'en ai discuté avec des Canadiens qui estiment qu'un tel changement pourrait modifier le ratio d'investissement des régimes de retraite publics et du secteur des fonds mutuels — autrement dit, de ceux qui sont chargés de placer les épargnes des cotisants aux REER ou aux fonds de retraite en général. La règle du 80-20 sera, paraît-il, remplacée par une nouvelle norme qui permettrait aux gestionnaires de fonds d'investir davantage dans des entreprises étrangères.

D'aucuns ont le sentiment qu'une telle mesure pourrait modifier du tout au tout la situation en matière de régie d'entreprise, en ce sens que la question ne se poserait même plus, du seul fait que les fonds seraient alors davantage investis dans des entreprises étrangères. Je n'en crois rien. Le problème de l'intervention dans la régie des entreprises existe indépendamment de ce que font les gestionnaires de fonds de retraite publics aux États-Unis. Le problème demeure, car il tient fondamentalement à la façon dont les entreprises sont gérées et dirigées. Une modification qui toucherait la règle du 80-20 pourrait avoir une certaine influence sur les décisions d'investissement, mais je ne suis pas sûr qu'elle diluerait l'intérêt que portent les gestionnaires de régimes publics ou autres à la régie interne des entreprises.

En ce qui concerne les fonds du Régime de pensions du Canada, j'ai cru comprendre, moi qui ne suis pas d'ici, qu'on songe à modifier la loi canadienne qui interdit l'utilisation des fonds du RPC aux fins d'acquies des actions d'entreprises canadiennes. Il y a déjà eu des mesures législatives similaires à cet égard aux États-Unis. L'équivalent du RPC aux États-Unis peut maintenant acheter des actions d'entreprises. La loi a été modifiée à cette fin en 1996. Paradoxalement, malgré l'importance de cet événement compte tenu de la taille de ce fonds de retraite, les médias en ont fait peu de cas. Il semble devoir en être de même ici au Canada.

Il y a lieu de se demander si l'option qui consisterait à permettre au Régime de pensions du Canada d'investir dans des sociétés canadiennes, mais seulement par l'intermédiaire de fonds indexés, ne serait pas un moyen d'éviter que ne se pose ici encore, comme dans le cas des régimes de retraite publics, le problème de l'ingérence dans la régie d'entreprise. Si le Régime de pensions du Canada, compte tenu de sa taille, était autorisé à acheter des actions de sociétés canadiennes, la possibilité que les gestionnaires de ces fonds de retraite publics s'interposent encore davantage dans le processus décisionnel et la stratégie des entreprises vous inquiéterait-elle au même titre ou même davantage? Dans l'affirmative, peut-être devriez-vous leur permettre de faire des

Those are perhaps more thoughts for you than they are conclusions.

The Chairman: Thank you very much. We will begin with Senator Oliver because he must leave shortly.

Senator Oliver: First, I should like to thank you for the excellence of your presentation. You raised a number of issues that are fascinating in their scope and in the implications that they may have for Canada and what we can and cannot and should or should not do.

My main interest in this whole topic is on the idea of activism. We heard from people yesterday and last night who spoke about it, and you raised it not only in your presentations but also in the handouts that you distributed to us. One of the things Tom Hockin said to us last night was that there is a lot of work to be done in Canada in relation to corporate governance in their industry and they are looking to the United States to see what steps they have taken there on a number of the corporate governance issues that we are studying.

In the paper that was handed out called "Redefining Corporate Governance", a number of questions were listed that were put to some of the large funds. You analyzed how active they are and just what steps they take. I will refresh your memory and ask you to talk about the conclusions reached and where you go from there from a regulatory point of view.

Mr. Davidson: I am not the author of that paper.

Senator Oliver: That is fine. That document suggests the following:

- Writing a letter to a Board conveying the investing organization's point of view;
- Verbally conveying the organization's point of view to a Board;
- Suggesting more direct involvement by the investing organization in the oversight of the Board;
- Voting in favour of a share holder resolution; or
- Sponsoring a shareholder resolution.

In Canada, I think that people involved in those funds, and others, would say, "We do not want to be very active at all; we would like to gently suggest something." In the United States, you have gone further. What has been the effect of this? How far did the companies say they went?

placements indexés, sans toutefois aller jusqu'à les autoriser à investir directement dans les entreprises.

Ce sont peut-être là davantage des sujets de réflexion que des conclusions.

Le président: Merci beaucoup. Nous allons débiter avec le sénateur Oliver parce qu'il doit nous quitter sous peu.

Le sénateur Oliver: Je tiens d'abord à vous remercier pour l'excellence de votre exposé. Vous avez soulevé un certain nombre de questions qui sont fascinantes de par leur portée et leur possible incidence dans notre pays et qui nous interpellent au sujet des mesures que nous pouvons ou ne pouvons pas prendre ou que nous devrions ou ne devrions pas prendre.

Ce qui m'intéresse surtout dans l'ensemble de la question à l'étude, c'est tout ce qui touche la notion d'activisme chez les gestionnaires de fonds de retraite. Certains des témoins que nous avons entendus hier dans la journée et dans la soirée nous en ont parlé et vous avez vous-même abordé cette question non seulement dans votre exposé, mais aussi dans les documents que vous nous avez remis. Une des choses que Tom Hockin nous a dites hier soir, c'est qu'il y avait beaucoup de travail à faire au Canada en ce qui concerne la régie d'entreprise dans son secteur de l'industrie. Il nous a également mentionné qu'on allait s'intéresser à ce qui se fait actuellement à cet égard aux États-Unis pour voir quelles mesures on y a prises en matière de régie d'entreprise et pour nous en inspirer dans la recherche de solutions à un certain nombre des problèmes sur lesquels nous nous penchons nous aussi actuellement.

Dans le document qu'on nous a remis et qui s'intitule «Redefining Corporate Governance», on trouve un certain nombre de questions à l'intention des investisseurs institutionnels. Vous avez analysé l'ampleur et la nature de leur activisme. Je vais vous rafraîchir la mémoire et vous demander de nous parler des conclusions auxquelles on en est arrivé et des mesures qu'on entend prendre à cet égard sur le plan réglementaire.

M. Davidson: Ce n'est pas moi qui ai rédigé ce document.

Le sénateur Oliver: Très bien alors. Ce document propose notamment:

- de transmettre par écrit au conseil d'administration de l'entreprise les points de vue de l'organisme investisseur;
- de faire part verbalement aux membres du conseil d'administration des points de vue de l'organisme investisseur;
- de suggérer à l'organisme investisseur d'exercer une surveillance plus directe sur le conseil d'administration;
- de voter en faveur d'une résolution présentée par un actionnaire;
- de parrainer une résolution présentée par un actionnaire.

Au Canada, je crois que les gestionnaires de tels fonds, entre autres, ne sont pas de fervents activistes; ils seraient plutôt portés à s'en tenir à des suggestions formulées tout en douceur. Aux États-Unis, vous êtes allés plus loin. Qu'en est-il résulté? Au dire des entreprises, jusqu'où ces investisseurs sont-ils allés?

Mr. Davidson: That is a good question. The practices in the United States are similar to those types of initiatives that you are outlining in that paper.

The companies have taken major steps in the United States. It is fair to say that at this point in time the public pension funds are not trying to do this to gain control of the companies or to change their course of direction. They are trying to improve their financial return. Many of the questions that you raise are questions that have been raised by the public pension funds.

I am speaking to public pension funds only and not to the mutual fund industry. They behave differently in the two countries but there are certainly parallels in the United States with the questions that you are raising concerning that paper.

Senator Oliver: Normally, they have been asked, "Well, if you are being so proactive, are you doing anything other than trying to improve shareholder value for your shareholders?"

Do you know of examples where they have in fact gone too far and where this kind of activism has done harm or damage? If so, what kind of regulation control or suggestions should we, as a committee, be looking at to ensure this that does not happen in Canada — that is, if it is the case?

Mr. Davidson: One of the messages I should like to leave is that if we look earlier than the most recent five years in the United States, clearly, there was what I would call social activist approaches and propositions put forward by these funds. Of the two that I characterize, the TIAA is one of those funds that was very active in this area. We are not talking about governance practices, we are talking about changing society.

To some extent, that still continues — although the regulatory and legal framework and the changes in it, which I tried to describe, are reigning in some of that to a fair extent for fear that it would cause a change in their tax status. Nonetheless, TIAA and other funds are very active in this area. They are very specific in investing in companies that have certain policies on certain social issues and not in other companies.

The approaches can be very confrontational, there is no question about that.

There are many anecdotes I could tell you today, but the discussions with General Motors are probably the classic. Essentially, there was rebuttal and dismissal by General Motors on all of the initiatives by CalPERS and others. They changed their tack and started working through a board of directors at an individual level.

M. Davidson: C'est une bonne question. Les pratiques en cette matière aux États-Unis s'apparentent aux types d'intervention qui sont décrites dans ce document.

Elles ont amené les entreprises américaines à prendre d'importantes mesures. Il est juste de dire qu'en ce moment les gestionnaires de fonds de retraite publics n'interviennent pas pour prendre le contrôle des entreprises et pour modifier leur orientation. Ce qu'ils veulent, c'est améliorer le rendement de leur investissement. Un grand nombre des questions que vous soulevez l'ont également été par les gestionnaires de fonds de retraite publics.

Je ne dis cela qu'à propos des gestionnaires de fonds de retraite publics et non des gestionnaires de fonds mutuels. Ils se comportent différemment dans nos deux pays, mais il y a certainement des parallèles à faire entre ce qui se fait aux États-Unis et au Canada en ce qui concerne les questions posées dans le document dont vous parlez.

Le sénateur Oliver: Normalement, on leur demande: «Si vous êtes à ce point proactifs, l'êtes-vous vraiment uniquement pour tenter d'améliorer le rendement des placements de vos actionnaires?»

Avez-vous des exemples de cas où ces gestionnaires sont allés trop loin et où ce genre d'activisme s'est révélé nuisible ou dommageable aux entreprises? Dans l'affirmative, quel type de réglementation notre comité devrait-il proposer ou quelle suggestion devrait-il faire pour prévenir ce genre d'activisme au Canada — évidemment, s'il y a lieu de le faire?

M. Davidson: Un des messages que j'aimerais vous transmettre, c'est que si vous observez la situation antérieure aux cinq dernières années aux États-Unis, vous allez constater nettement que les attitudes et les propositions des gestionnaires de ces fonds s'apparentaient alors à ce que je qualifierais d'activisme social. L'un des deux fonds dont je vous ai parlé, celui de TIAA, était parmi les plus actifs sur ce plan. Il ne s'agissait même plus de s'intéresser à la régie des entreprises, mais bien d'amener la société à changer.

Dans une certaine mesure, cette pratique a encore cours — bien que le cadre législatif et réglementaire et les changements qui y ont été apportés, et que j'ai tenté de vous décrire, constituent toujours une sérieuse menace dans la mesure où ces pratiques pourraient modifier le traitement fiscal du revenu généré par ces fonds. Il reste que TIAA et d'autres fonds demeurent très actifs à cet égard. Leurs gestionnaires tiennent scrupuleusement à ce que leurs investissements soient dirigés vers des entreprises qui ont telle ou telle politique sur le plan social.

Leurs attitudes peuvent même parfois être très conflictuelles, il n'y a pas lieu d'en douter.

Je pourrais vous raconter toutes sortes d'anecdotes à ce propos, mais les discussions avec les dirigeants de General Motors en sont probablement l'exemple classique. Essentiellement, General Motors rejetait systématiquement toutes les suggestions des gestionnaires de CalPERS et d'autres fonds. Ces mêmes gestionnaires ont changé depuis leur tactique et interviennent désormais davantage sur une base individuelle auprès des membres du conseil d'administration.

Senator Oliver: In the examples you have given us, you talked about how these two organizations you have targeted in your remarks have made changes in the composition of the board of directors by bringing in more independent directors. Have they also reached into the management level, in the level of senior vice-presidents, in the United States?

Mr. Davidson: To my knowledge, that is not the focus at all. One of the guiding principles is that there should be a major distinction and separation between the management of the company and the board of directors, that there is too much commonality. The chairman of the board should be a different person than the chief executive officer, which is not the case and historically has not been the case in many large corporations. They are trying to avoid interfering in management but to make a distinction between the board and the management group.

Senator Stewart: Focusing on the relationship between the Internal Revenue Service and TIAA as an illustrative case, I assume that it was the alleged attempt by TIAA to change society that activated the interest of the Internal Revenue Service.

How much of the TIAA portfolio could be thought of as directed toward involving changing society? My impression is that their holdings were extremely broad — perhaps not an index, but very broad.

Mr. Davidson: That is a good question.

TIAA has investment in more than 2,400 corporations in the United States, just to set the framework here. They are not looking at changing the practices of those corporations all for the purpose of social benefit. Nonetheless, there is a foundation or a guiding approach in their investment selections. They would want to invest in companies that have policies and principles in terms of the products they produce and how they deal with their customers, their employees, and their shareholders. To some extent, it cuts through everything they are doing.

We talked about social change. What I just described is perhaps not as radical as you were contemplating; maybe it is social responsibility. There is a foundation there. If I could go back to my characteristic quote, I do not think it is something that they are using to make their financial decisions. They want returns as well, but they are doing it on the foundation that they select the right companies to do that.

Senator Stewart: I do not know whether this is a question that you can answer; if not, I am sure you will say so.

Le sénateur Oliver: Parmi les exemples que vous nous avez cités, vous avez mentionné que les deux organismes dont vous avez parlé dans votre exposé avaient réussi à faire modifier la composition de conseils d'administration en y faisant nommer des administrateurs indépendants. Sont-ils allés jusqu'à obtenir des changements au niveau des dirigeants, des premiers vice-présidents, par exemple?

M. Davidson: À ma connaissance, ce n'est absolument pas ce à quoi ils s'emploient. Un de leurs principes directeurs, c'est qu'il devrait y avoir une nette distinction et séparation entre la direction de l'entreprise et son conseil d'administration, qui ont souvent trop en commun. Une même personne ne devrait pas, par exemple, exercer à la fois la fonction de président du conseil et de directeur général, ce qui n'est pas le cas actuellement et n'a jamais été le cas dans beaucoup de grandes entreprises. Ces gestionnaires de fonds essaient d'éviter de s'immiscer dans la gestion de l'entreprise, mais ils tiennent à ce qu'il y ait une nette distinction entre le conseil d'administration et le groupe des dirigeants.

Le sénateur Stewart: Si l'on prend l'exemple des relations entre l'Internal Revenue Service et TIAA, en présumant qu'il s'agit d'un cas représentatif, je suppose que c'est la prétendue tentative des gestionnaires de TIAA de faire changer la société qui a attiré l'attention de l'Internal Revenue Service.

Dans quelle proportion, selon vous, les décisions d'investissement de TIAA sont-elles prises en fonction de la recherche de moyens d'amener la société à changer? J'ai l'impression que son portefeuille doit être extrêmement diversifié — peut-être pas indexé, mais très diversifié.

M. Davidson: Vous posez là une bonne question.

Pour nous situer un peu, disons d'abord que TIAA est actionnaire de plus de 2 400 entreprises américaines. Il n'est pas question pour les gestionnaires de ce fonds de vouloir changer les pratiques de toutes ces entreprises pour faire des gains sur le plan social. Néanmoins, ils fondent leurs choix d'investissement sur des principes fondamentaux, sur une certaine idéologie. Ils chercheront, par exemple, à investir dans des entreprises qui ont, relativement aux produits ou aux services qu'ils offrent, ainsi que dans leurs relations avec leurs clients, leurs employés et leurs actionnaires, des politiques et des principes de respect des valeurs sociales. Jusqu'à un certain point, cela transparaît dans toutes leurs décisions.

Nous avons parlé de changements sociaux. Ce que je viens de vous décrire n'est peut-être pas aussi radical que vous ne l'imaginiez; il peut s'agir simplement de souci de responsabilité sociale. C'est ce qui oriente l'action de ces gestionnaires. Si vous me permettez de revenir sur ce que je me plais à répéter, je ne crois pas que ce soit ce sur quoi ils fondent directement leurs décisions financières. Ils veulent bien sûr aussi que leurs placements soient profitables, mais, pour arriver à cette fin, ils préfèrent investir dans des entreprises qui ont des préoccupations qui s'apparentent aux leurs.

Le sénateur Stewart: J'ignore si vous pourriez répondre à cette question et, s'il vous est impossible de le faire, je suis sûr que vous n'hésitez pas à me le dire.

In the case of the interest of the Internal Revenue Service, who initiated it? Was it some of the corporations who felt that TIAA was meddling?

Mr. Davidson: I do not know the real origin of it. I know the recent initiative was by the IRS itself. I do not know to what extent discussions preceded that.

On that issue, I share the fundamental underlying concern that there is a degree of disgruntlement by the corporations that these investor groups, in the form of public pension plans, which are shareholders, are actually trying to change the governance practices of the companies that they own. You will see in the guiding principles by CalPERS that there should be some collaboration by the institutional investors — if I can read between the lines — to add to their muscle power. There has been some disgruntlement by the corporations that perhaps this should not be taking place. Perhaps it is undue influence. Perhaps they are trying to bring about change in strategy and direction in the company. I know that some of that was at play in the U.S. and may well be an issue here. The question is obviously for you as to whether it is out of line for a major investor to try to bring about some changes in the composition, behaviour and structure of the board.

To return to your specific question of how this started, I do not know the origin. It has been brewing for many years. It is not just the General Motors or the Exxon reaction. There are hundreds of examples of companies that did not want to deal with this issue when confronted by the public pension plans.

Senator Tkachuk: I am also interested in the TIAA and the IRS and the definition the IRS would use to cause a pension fund to be taxable. What would they have to do?

Mr. Davidson: If I can give you my interpretation without looking at the specific terms of their regulations, they have regulations which say that if the investment activities of the fund — and this is my paraphrase — are not for the sole purpose of increasing the financial return to the shareholders, then they risk being an investor for purposes that should be taxable. In other words, they would lose their tax-free status.

Senator Tkachuk: They are a business?

Mr. Davidson: Yes. That is my interpretation. It may well be worthwhile for this committee to look at the specific regulations of the IRS. Essentially, that is the meaning of it.

Senator Tkachuk: We had a number of discussions over the last few days on this corporate governance issue. You mentioned a question of partnering with CalPERS.

Qui a été à l'origine de l'initiative de l'Internal Revenue Service? Est-ce une des entreprises qui se plaignait de ce que TIAA se mêlait de ce qui ne la regardait pas?

M. Davidson: J'ignore quel en a été le véritable déclencheur. Je sais que les mesures qui ont été prises récemment venaient de l'IRS lui-même. Je ne sais pas dans quelle mesure des discussions avaient précédé son intervention.

Sur ce point, je partage l'inquiétude fondamentale que pourraient éprouver certains à l'idée que des entreprises soient mécontentes de voir des groupes d'investisseurs, en l'occurrence les fonds de retraite publics, en fait leurs actionnaires, essayer de modifier leurs pratiques de régie interne. Vous verrez dans les principes directeurs de CalPERS que les investisseurs institutionnels doivent se montrer collaborateurs pour — à ce qu'il me semble en lisant entre les lignes — renforcer leur pouvoir déjà musclé. Les entreprises se sont montrées mécontentes de cette attitude et ont affirmé qu'il ne devrait peut-être pas en être ainsi. Peut-être exerce-t-on parfois des pressions indues. Peut-être certains investisseurs cherchent-ils à amener des entreprises à modifier leur stratégie et leur orientation. Je sais que le problème s'est posé aux États-Unis et que ce pourrait bien être le cas ici également. Ce que vous devez vous demander, c'est s'il est anormal qu'un gros investisseur essaie de faire modifier la composition, le comportement et la structure d'un conseil d'administration.

Pour revenir sur votre question concernant l'origine de cette enquête de l'IRS, j'ignore ce qu'il en est. L'affaire se tramait depuis bien des années. Il n'y a pas que chez General Motors et Exxon qu'il y avait de la grogne. Des centaines d'autres entreprises ne voulaient pas entendre parler de ce genre d'ingérence de la part des gestionnaires de fonds de retraite publics.

Le sénateur Tkachuk: Ma question portera aussi sur TIAA et ses relations avec l'IRS ainsi que sur les critères qu'applique l'IRS pour décider que les revenus de placement d'un fonds de retraite public doivent être assujettis à l'impôt. Que doivent avoir fait les gestionnaires de ce fonds pour qu'on en vienne là?

M. Davidson: Selon mon interprétation, sans même aller voir le libellé du règlement en question, on estime que si les activités de placement d'un fonds — et je le dis en mes propres mots — n'ont pas pour seule fin d'accroître le rendement des capitaux investis par les actionnaires, elles risquent d'être réputées imposables. En d'autres termes, elles cesseraient alors d'être exonérées d'impôt.

Le sénateur Tkachuk: Ce sont alors des activités d'affaires?

M. Davidson: Exactement. C'est mon interprétation. Il serait peut-être utile que votre comité examine le libellé de ce règlement de l'IRS. Essentiellement, c'est ce qu'il prévoit, je pense.

Le sénateur Tkachuk: Nous avons eu un certain nombre de discussions ces derniers jours à propos de toute cette question de la régie d'entreprise. Vous avez parlé de partenariat dans le cas de CalPERS.

Pension funds, mutual funds, and people who hold large holdings can be trading on grounds that would almost make them considered insiders. In other words, their actions reflect on individuals who may hold stock in that company for the better or for the worse.

The point is: Do I, as a shareholder, have a right to know when a particular pension fund obtains a large stake of a public company? If it is a takeover, as soon as it hits a certain percentage, then rules and regulations apply which allow me, as a shareholder, to know that someone is moving in. Is a pension fund moving in? Should there be disclosure laws that perhaps have a new definition so that the public and the other shareholders would know that this pension fund is moving into the company and they have obtained a 5 per cent stake, which would be a huge stake in the company? If it was me doing it, then it would be a takeover.

Mr. Davidson: There is a rule in the United States, namely, the 10-per-cent rule, which states that if any individual or organization — whether it be corporate or trust fund or pension fund — takes a position in the company in excess of 10 per cent, it must be publicly exposed.

The Chairman: The same rule applies in Canada.

Mr. Davidson: Yes, I believe it applies in Canada as well.

Senator Tkachuk: It does.

Mr. Davidson: It may be a question of whether 10 per cent is too high. I do not know whether that applies to mutual funds or public pension plans in Canada. I believe it would. I believe it applies to any investor, regardless of the organizational entity. The question would be whether that barrier is too high or whether there should be something more than public disclosure.

Senator Tkachuk: Once they begin to get intimate with the board of directors — that is, commence discussions and meetings — should they be considered insiders?

Mr. Davidson: “Insiders” is a very specific word. Perhaps I could use something else. “Inside trading” suggests something that we are not suggesting here.

If I interpret this correctly, public pension plans — and I will restrict my comments to them — have a relationship with management which gives them inside information or an inside track. The objective of these plans is not to run the company, but to improve its financial performance, especially those that are targeted every year, to get a better return.

Les fonds de retraite, les fonds mutuels et certains détenteurs d'importants blocs d'actions poussent leurs démarches tellement loin qu'on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de les considérer comme des initiés. Je parle ici d'investisseurs dont les activités ont des conséquences pour le meilleur ou pour le pire sur les autres actionnaires d'une entreprise.

Cela m'amène à me poser la question suivante: Ai-je le droit, comme actionnaire d'une société ouverte, d'être informé que tel ou tel fonds de retraite vient de se porter acquéreur d'un important bloc d'actions de la société en question? En cas de prise de contrôle, dès que quelqu'un se porte acquéreur d'un certain pourcentage des actions, je peux, en ma qualité d'actionnaire, invoquer certaines règles pour m'informer de la présence d'un nouveau venu. Qu'en est-il si ce nouveau venu est un fonds de retraite? La loi devrait-elle comporter des exigences de divulgation ou une définition qui permettrait à la population et aux autres actionnaires d'être informés qu'un fonds de retraite possède maintenant une part importante des actions de telle société, par exemple 5 p. 100, ce qui serait considérable? Si c'était moi l'acquéreur, on en traiterait alors comme d'une prise de contrôle.

M. Davidson: Il existe une règle aux États-Unis qui stipule que lorsqu'un actionnaire — société privée, fonds fiduciaire ou fonds de retraite — se porte acquéreur de plus de 10 p. 100 des actions d'une société, le public doit en être informé.

Le président: Une règle similaire s'applique au Canada.

M. Davidson: C'est juste, je crois qu'il en existe une semblable au Canada.

Le sénateur Tkachuk: C'est le cas.

M. Davidson: Reste à savoir si 10 p. 100 c'est trop. J'ignore si cette règle s'applique aussi aux fonds mutuels ou aux fonds de retraite publics au Canada. Je crois que oui. Je pense qu'elle s'applique à tout investisseur, peu importe sa catégorie. Ce qu'il faut se demander, c'est si cette barrière est trop élevée et s'il est souhaitable qu'on s'en tienne à cette obligation de divulgation publique.

Le sénateur Tkachuk: Dès qu'un actionnaire entre en étroite relation avec un conseil d'administration — c'est-à-dire qu'il s'engage dans des discussions et participe à des réunions — devrait-on le considérer comme un initié?

M. Davidson: Le mot «initié» a un sens très précis. Peut-être pourrais-je employer un autre terme. L'expression «opération entre initiés» a un sens qui n'est pas approprié au contexte de notre discussion.

Si j'ai bien compris, pour parler d'opération entre initiés, il faudrait que les gestionnaires d'un fonds de retraite public — et je vais m'en tenir à cette catégorie — aient avec la direction de l'entreprise en question des rapports qui leur donnent accès à des renseignements privilégiés. Les gestionnaires de fonds de retraite aspirent non pas à diriger des entreprises, mais à en améliorer la rentabilité, notamment dans le cas de celles qu'ils ciblent à cette fin chaque année, afin d'obtenir un meilleur rendement sur leur investissement.

At one time they would try to change the behaviour and even select companies based on where they operated. For example, they would not deal with companies that operated in South Africa. They would have more responsibility in their products. Times have changed a little in that regard.

It is my interpretation and my experience that there is less of a relationship between management of the company and the institutional investor than you may imagine.

Senator Tkachuk: Perhaps I am not making myself clear. Let us say there is a large holding by a pension fund and they are becoming dissatisfied with a particular company, perhaps for reasons other than return, and they are beginning to remove themselves.

Because they hold such a large stake and therefore have such an impact on the stock, to protect other shareholders should it be public information immediately that they will be dislodging themselves from a certain company? Their impact on the stock would be great and shareholders could be hurt by them selling stock rather than holding it.

Mr. Davidson: Are you suggesting that they should not only disclose when they purchase shares in these companies but also when they plan to sell?

Senator Tkachuk: Yes.

Mr. Davidson: Advising when they plan to sell may be difficult. As to when they sell, if it were a large shareholding, I believe the 10-per-cent rule may also still apply.

Senator Callbeck: First, I wish to compliment you on an excellent presentation. My first question is on the holdings. I see the on the percentage of holdings index that CalPERS is at 43 per cent and TIAA is at 73 per cent.

I understood you to say that those index holdings have no influence on corporate governance.

Mr. Davidson: That is my understanding.

Senator Callbeck: Why then would they have such a large percentage of their holdings there?

Mr. Davidson: This is a certain degree of wise investment policy here. Because of the size of these funds, they will restrict some of their investments to direct investments and others to take advantage of index funds that are performing very well. It may be just due to the sheer magnitude of effort that would be required if they were more active on a one-to-one basis.

Il fut un temps où les gestionnaires de ces fonds essayaient de changer le comportement des entreprises dans lesquelles ils investissaient ou même de choisir ces entreprises en fonction des endroits où elles faisaient affaire. Ils n'acceptaient pas, par exemple, de traiter avec des sociétés qui faisaient affaire en Afrique du Sud. Ils exigeaient plus de responsabilité concernant les produits. Les temps ont quelque peu changé à cet égard.

Selon mon interprétation et mon expérience de ce genre de situation, les gestionnaires institutionnels et les dirigeants de ces sociétés entretiennent des relations moins étroites que vous ne semblez l'imaginer.

Le sénateur Tkachuk: Peut-être ne me suis-je pas exprimé assez clairement. Prenons l'exemple d'un fonds de retraite qui détiendrait des intérêts importants dans une société et qui, parce que devenu insatisfait de l'entreprise en question, peut-être même pour d'autres raisons que le rendement sur l'investissement, entreprendrait de vendre ses actions dans cette société.

N'estimez-vous pas que, compte tenu de l'importance de ses intérêts dans l'entreprise et, partant, de son influence potentielle sur la valeur des actions de cette société, il faudrait, afin de protéger les autres actionnaires, informer immédiatement le public que cet important actionnaire entend se départir de toutes ses actions dans la société en question? L'incidence de ce retrait sur la valeur des actions pourrait être considérable et des actionnaires pourraient être durement touchés par cette vente massive d'actions.

M. Davidson: Voulez-vous dire qu'il devrait y avoir obligation de divulgation publique non seulement quand un investisseur achète un nombre considérable d'actions, mais également quand il a l'intention de les vendre?

Le sénateur Tkachuk: Exactement.

M. Davidson: Il pourrait être difficile de rendre publique une intention de vendre. Pour ce qui est de la vente comme telle, s'il s'agit d'un actionnaire important, je crois que la règle des 10 p. 100 s'appliquerait là aussi.

Le sénateur Callbeck: Je voudrais d'abord vous féliciter pour votre excellent exposé. Ma première question a trait aux portefeuilles. Je constate que le portefeuille de CalPERS est indexé à 43 p. 100, alors que celui de TIAA l'est dans une proportion de 73 p. 100.

Vous avez dit, sauf erreur, que dans le cas de son portefeuille indexé le fonds de retraite n'exerçait aucune influence en matière de régie d'entreprise.

M. Davidson: C'est ainsi que je le vois.

Le sénateur Callbeck: Pourquoi alors les gestionnaires de ces fonds ont-ils un si fort pourcentage de leur portefeuille investi de cette manière?

M. Davidson: C'est en quelque sorte une politique d'investissement sage. En raison de la taille imposante de ces fonds, leurs gestionnaires en utilisent une partie pour investir directement dans des entreprises et ils placent le reste dans des fonds indexés qui ont un très bon rendement. Ils sont d'ailleurs peut-être motivés, en agissant ainsi, par l'énormité des efforts supplémentaires de

Senator Callbeck: You mentioned that CalPERS establishes targets for corporations in which they invest and that if they do not meet those targets, they go public. You stated that there have been changes in directors and so on. Have there been any situations in which the press has had an influence on the value of the stock of those companies?

Mr. Davidson: I could not say directly. I should clarify that CalPERS and other funds go public on who they intend to target this year. They are not looking at it retrospectively on the actual performance and what could have happened. They put out their targets, sort of like a New Year's resolution, and those are published widely. They announce the companies with which they will sit down during the year to try to improve their performance.

Whether that has caused a distortion in the stock market, I cannot say. I do not know. Perhaps other people are reading it and thinking that they did not realize how bad the performance level is of a certain company. Some of those companies are 90 per cent below the sector performance. I am avoiding the word "dogs," but these are underperformers. I am sure that would have some impact on other investors.

Senator Austin: It would have an impact in two different ways. People may sell because they see that the company is not performing well. Others may decide to buy a stock if CalPERS is going in to improve the performance.

Senator Callbeck: Do you think that Canadian pension plans should adopt an active stance such as CalPERS has?

Mr. Davidson: I believe that some of the larger funds already are more active, in a more Canadian way. They are trying to bring about change in corporate governance, board of directors' structure and independent directors. The Canadian way is less public and maybe less confrontational.

That is an individual choice by the funds. There are many smaller funds which are dutifully investing, as best they can, and wisely in many cases, which would not want to embark on such measures.

Senator Callbeck: Should Canadian funds be more public? Should they go public as CalPERS does?

surveillance qu'il leur faudrait déployer si leur proportion de placements directs était plus considérable.

Le sénateur Callbeck: Vous avez mentionné que les gestionnaires de CalPERS fixent des objectifs aux entreprises dans lesquelles ils investissent et que lorsque ces objectifs ne sont pas atteints, ils médiatisent l'affaire. Vous avez dit aussi qu'ils réussissent parfois à imposer le remplacement de membres au sein de conseils d'administration ou d'autres mesures de ce genre. Y a-t-il eu des cas où ce qu'en ont rapporté les médias a eu une influence sur la valeur des actions de ces entreprises?

M. Davidson: Je ne pourrais affirmer que cette médiatisation a une influence directe sur la valeur des actions. Je tiens à vous rappeler que ce que les gestionnaires de CalPERS et d'autres fonds rendent public, c'est la liste des sociétés qu'elles ont l'intention de cibler l'année suivante. Ils ne publient rétrospectivement de commentaires ni sur le rendement effectif d'une entreprise ni sur celui qu'elle aurait pu atteindre. Ils dévoilent les noms des sociétés ciblées, à la façon de résolutions du Nouvel An, et en informent largement le public. Ils annoncent avec quelles sociétés ils traiteront durant l'année pour essayer d'en améliorer la rentabilité.

Quant à savoir si cette médiatisation a eu pour effet de déstabiliser le cours des actions de ces sociétés, je ne saurais vous le dire. Je n'en sais rien. Peut-être qu'en prenant connaissance de cette information, certains sont surpris de constater qu'ils ne se doutaient pas du piètre niveau de rentabilité de telle ou telle société. Certaines de ces sociétés ont d'ailleurs des résultats de 90 p. 100 inférieurs à ceux de l'ensemble de leur secteur. J'hésite à employer le mot «nullités» pour les qualifier, mais il reste qu'elles ont des rendements nettement inférieurs à la moyenne. Il m'apparaît évident que la publication de tels résultats ne peut laisser indifférents les autres investisseurs.

Le sénateur Austin: Ils peuvent réagir de deux manières. Certains vendront leurs actions parce que l'entreprise a des résultats décevants. D'autres décideront d'acheter des actions dans l'espoir que CalPERS amène effectivement l'entreprise à accroître sa rentabilité.

Le sénateur Callbeck: Pensez-vous que les régimes de retraite canadiens devraient adopter une approche aussi directe que celle de CalPERS?

M. Davidson: Je crois que quelques-uns de vos gros investisseurs institutionnels se montrent déjà plus actifs, davantage à la canadienne. Ils essaient d'amener les entreprises à modifier leurs pratiques de régie interne ainsi que la structure de leurs conseils d'administration, au sein desquels ils parviennent d'ailleurs à faire élire des administrateurs indépendants. L'attitude canadienne est moins médiatique et peut-être aussi moins conflictuelle.

C'est un choix que fait chacun des fonds. Il y a de nombreux petits fonds qui investissent consciencieusement leurs capitaux, du mieux qu'ils le peuvent, et judicieusement dans bien des cas, et qui ne seraient nullement disposés à mener de tels combats.

Le sénateur Callbeck: Les gestionnaires de fonds de retraite canadiens devraient-ils informer davantage le public? Ces fonds

Mr. Davidson: There is a lot of advantage in making public one's interest in certain companies. It can have a significant impact in improving the return. It is a question for those funds to resolve. There are many funds in the United States that do not have a public profile on this. CalPERS, being the largest, has adopted that as a strategy. Each fund must accept its own strategy.

The Chairman: I have a supplementary question on the basis of your response to Senator Callbeck. I want to push you somewhat.

You said the funds should be active, but in the Canadian way. It is interesting that the exact phrase "the Canadian way" was used before this committee a year ago by the CEO of one of our country's five largest pension funds. He was asked to compare the style of activism in the fund he managed with CalPERS and he talked about having meetings with company management. The exact phrase he used to describe the style was "the Canadian way." I noticed you used "kinder and gentler" when describing CalPERS.

Two issues arise from that. First, does "the Canadian way" or "kinder and gentler" really work in your opinion? You have worked on both sides of the border, so you should have a opinion on that.

Second, is the Canadian way, the non-public way, appropriate in the sense that the public, and thereby other minority shareholders, are not informed about what is happening? Should there be an accountability process here? Regardless of whether kinder and gentler is desirable, is the public process in some sense right in terms of keeping the game fair and honest and straightforward and ensuring that all players who are likely to be influenced by this kinder, gentler Canadian way are fully informed of what is going on?

Mr. Davidson: In the current environment where there is a lot more attention to structures of boards and performance of boards, a kinder, gentler way, in the Canadian context, could work. However, perhaps if that went hand in hand with a more public awareness of this activity, that would give "kinder and gentler" a little more support.

It does not have to be combative or confrontational, but it could be public. In the Canadian context, that could be very effective. I do not necessarily endorse the TIAA which is far more confrontational. If it does not come naturally, it will likely not happen anyway. I think "kinder and gentler" could work, especially if coupled with a more public disclosure of what is taking place.

devraient-ils médiatiser leurs interventions comme le fait CalPERS?

M. Davidson: Il y a une foule d'avantages à rendre publique sa participation à la régie de certaines entreprises. Cette médiatisation peut parfois contribuer sensiblement à améliorer les résultats financiers d'une entreprise. C'est aux gestionnaires de chaque fonds d'en juger pour eux-mêmes. De nombreux fonds aux États-Unis ne tiennent pas à médiatiser leurs activités de ce type. CalPERS, qui se trouve à être le plus important fonds de tous, s'en est fait une stratégie. Il appartient à chaque fonds d'établir sa propre stratégie.

Le président: J'aurais une question supplémentaire dans le sens de votre réponse au sénateur Callbeck. Je souhaiterais que vous précisiez davantage.

Vous avez dit que les gestionnaires de nos fonds devraient être actifs, mais à la canadienne. Il est intéressant de constater qu'il y a un an, le DG de l'un de nos cinq plus importants fonds de retraite a employé devant notre comité exactement la même expression, «à la canadienne». On lui avait demandé de comparer le style d'activisme du fonds qu'il administrait avec celui de CalPERS et il nous avait répondu qu'il privilégiait lui-même les rencontres avec les dirigeants des entreprises. L'expression exacte qu'il a employée pour décrire ce style d'intervention était «à la canadienne». Je remarque que vous avez vous-même parlé d'attitude «aimable et conciliante» en décrivant l'approche de CalPERS.

J'aurais deux questions à ce propos. Premièrement, l'approche «à la canadienne» ou l'attitude «aimable et conciliante» est-elle vraiment efficace à votre avis? Vous avez travaillé des deux côtés de la frontière, vous devez avoir une opinion à ce sujet.

Deuxièmement, l'approche à la canadienne, non médiatisée, est-elle adéquate, en ce sens que le public et, partant, les actionnaires minoritaires, sont alors tenus dans l'ignorance de ce qui se passe? Ne devrait-on pas prévoir un processus de reddition de compte? Qu'il soit ou non souhaitable en soi d'adopter une attitude aimable et conciliante, la divulgation publique ne contribue-t-elle pas d'une certaine façon à ce que les règles du jeu soient franches, honnêtes et transparentes et à ce que tous les joueurs susceptibles d'être influencés par cette attitude aimable et conciliante, à la canadienne, soient très bien informés de la situation?

M. Davidson: Dans le contexte actuel où l'on s'intéresse beaucoup plus aux structures et à l'efficacité des conseils d'administration, il se peut qu'une attitude aimable et conciliante soit efficace au Canada. Mais si, en plus, le public était tenu au courant de ces interventions, l'attitude aimable et conciliante aurait peut-être encore un peu plus de poids.

Il n'est pas nécessaire que l'intervention soit de nature combative ou conflictuelle, mais on aurait avantage à ce qu'elle soit connue du public. Dans le contexte canadien, cette combinaison pourrait se révéler très efficace. Je n'endors pas forcément l'approche de TIAA qui est bien davantage conflictuelle. Si une telle agressivité ne vous est pas naturelle, elle ne se manifesterait probablement pas de toute façon. Je crois qu'une attitude

The Chairman: I am looking at the list you gave us of the companies that CalPERS has targeted for 1997. What has been the reaction of company management to being on the hit list? My instinct would be that embarrassment is a powerful weapon. If one were on the management of a company which was on that list, given the publicity that CalPERS attaches to the list, that might have a salutary effect on management. That is pure speculation.

What has been your experience and CalPERS' experience with that list?

Mr. Davidson: My experience, and the experience of several of the major U.S. funds, is that management was really the group behind the dismissal of the initiatives by CalPERS in days gone by. It was management that was essentially trying to snuff this.

To some extent, the board of directors was an unknown group in many of these companies. There is one telling story about this. CalPERS or one of the other major funds sent letters to the board of directors care of one of the companies and the letters were returned because no one knew who they were, except for the president and CEO who happened to be sitting on the board. He got his and some time later called them, but did not act on it too much.

Management has been one of the major factors here. I have forgotten the second part of your question.

The Chairman: Is there a significant impact on management, in terms of their behaviour, to be on, for example, the CalPERS hit list?

If I were on the management of Stride Rite, for example, and CalPERS put out a statement saying that Stride Rite has been 83 per cent underperforming over the past five years and set a target for Stride Rite, I would certainly take notice.

Mr. Davidson: There is no question that management has found all of this very disconcerting, especially the public nature of it. It is embarrassing not only to have bad returns but to have them made public.

The Chairman: Does it change behaviour?

Mr. Davidson: Yes. It has changed behaviour. It has changed behaviour in terms of management saying to the board, "We have to deal with this. Some of these are valid points and we will have

«aimable et conciliante», surtout si elle s'accompagne d'une plus grande transparence, pourrait donner de bons résultats.

Le président: En examinant la liste que vous nous avez remise et sur laquelle on trouve les noms des entreprises que CalPERS a ciblées pour 1997, je me suis pris à me demander quelle a bien pu être la réaction des gestionnaires qui ont constaté que le nom de leur entreprise y figurait? D'instinct, je serais porté à croire que le fait d'amener quelqu'un à éprouver un sentiment de gêne constitue une arme puissante. Compte tenu du battage médiatique dont CalPERS entoure la publication de cette liste, j'imagine facilement que cela peut fort bien avoir un effet salutaire sur la gestion d'une entreprise dont le nom y apparaît. Ce que je vous en dis n'est toutefois que pure spéculation.

Qu'en savez-vous d'après votre propre expérience et celle de CalPERS?

M. Davidson: D'après mon expérience ainsi que celle de plusieurs autres des plus importants investisseurs institutionnels, c'est en réalité la direction de ces entreprises qui a été à l'origine du rejet des mesures que proposait autrefois CalPERS. Ce sont les dirigeants qui ont tenu à lui opposer une fin de non-recevoir.

Dans une certaine mesure, le conseil d'administration était à cette époque un groupe inconnu dans nombre de ces entreprises. Je vais vous raconter une anecdote qui en dit long à ce sujet. CalPERS ou l'un des principaux fonds de retraite avait fait parvenir une lettre à chacun des membres du conseil d'administration de l'une des entreprises dont il était actionnaire et les lettres lui avaient été retournées parce que personne au sein de l'entreprise ne savait qui étaient les membres du conseil d'administration, à part le président directeur général qui se trouvait à en faire lui-même partie. Il a reçu la sienne et quelque temps plus tard a communiqué avec les expéditeurs, mais il n'a pas trop tenu compte du contenu de la lettre en question.

Les membres de la direction sont vraiment largement responsables de ce genre de situation. Je ne me souviens plus de la deuxième partie de votre question.

Le président: Le fait que le nom d'une entreprise figure sur la liste des entreprises ciblées par CalPERS a-t-il beaucoup d'influence sur ses dirigeants, sur leur comportement?

Si j'étais un des dirigeants de Stride Rite, par exemple, et que je prenais connaissance d'une déclaration de CalPERS disant que Stride Rite a eu au cours des cinq dernières années un rendement de 83 p. 100 inférieur à la normale dans son secteur d'activité et qu'une amélioration s'impose, j'en prendrais certainement bonne note.

M. Davidson: Il ne fait aucun doute que les dirigeants de cette entreprise s'en sont trouvés fort décontenancés, surtout que la nouvelle était médiatisée. Il est déjà déconcertant d'avoir un mauvais rendement, mais ce l'est encore davantage si quelqu'un se charge de le crier sur les toits.

Le président: Cette médiatisation incite-t-elle les entreprises à modifier leur comportement?

M. Davidson: Oui. Elle a changé leur comportement. Elle a notamment amené les membres de la direction à convaincre le conseil d'administration qu'il fallait faire quelque chose, que

to implement some of these recommendations and principles. Let us start to deal with this rather than just rebuff it." Management has been a driving factor behind that.

Senator Austin: I join with my colleagues in thanking you for your presentation. You are hitting a lot of the right notes in terms of the areas which interest this committee.

I wish to begin where the discussion between you and Senator Kirby left off, but it is only with a definition that I was given by someone in the mutual fund industry in discussing this topic. This was a definition given to me privately, and I will now share it with my colleagues. It described Canadians in this industry as decaffeinated Americans.

Mr. Davidson: A recent statement I heard is that Americans like to make money and Canadians like to count money. That may be a factor here in documenting the process by which all of this takes place.

Senator Austin: You started your presentation with a key point. The U.S. political and economic systems have been far more adversarial in their makeup and character. After all, the U.S. began antitrust legislation with the trust busting of Teddy Roosevelt's time and the regulatory period of the New Deal. They also led the use of the state in acting as a referee for activity in the private sector.

Canadians have tended to rely more on peace, order and good government, in the sense that we have looked to government to deal with the ills more than we have looked to the adversarial process in society to identify and correct those practices.

This committee is trying to find out whether the existing system in Canada has such a useful diversity of stakeholders that they do watch one another in this industry and, therefore, the presence of government in terms of regulations or guidelines can be less hands-on because the exchange of activity among the stakeholders will keep the system open, transparent and honest.

We have a mutual fund industry with a different approach — more passive in some ways and more interventionist in others — a public pension fund industry and an entire system of what the U.S. calls 401Ks, RRSPs and various self-managed systems.

Are you satisfied that the U.S. system, as it is now practised, is transparent? Is the objective of governance transparency or does it move over also to performance management by the activists in the U.S.?

Mr. Davidson: In the current situation in the United States, as I have described it, what is perhaps noticeable is that there is no regulatory mechanism for the public pension funds. There are initiatives by the Internal Revenue Service, there is the potential for legislation, but there is not a regulatory agency. Regulatory

certaines des points soulevés étaient fondés et qu'il s'imposait de donner suite à certaines de ces recommandations et d'appliquer les principes proposés. Ils se sont déclarés d'avis qu'il valait mieux s'attaquer résolument à la tâche plutôt que de se rebiffer. Les dirigeants de ces entreprises ont joué un rôle moteur dans cette évolution.

Le sénateur Austin: Je me joins à mes collègues pour vous remercier de votre présentation. Vous visez juste sur bien des points auxquels notre comité attache de l'importance.

Je vais reprendre là où la discussion entre vous et le sénateur Kirby s'est arrêtée, mais c'est simplement pour vous faire part d'une définition que m'a transmise quelqu'un de l'industrie des fonds mutuels. Elle m'a été donnée personnellement, et je vais maintenant en faire part à mes collègues. Elle décrit les Canadiens qui oeuvrent dans ce secteur comme des Américains décaféinés.

M. Davidson: J'ai récemment entendu quelqu'un affirmer que si les Américains aiment faire de l'argent, les Canadiens, eux, aiment compter l'argent. C'est peut-être là un facteur qui explique bien des choses en cette matière.

Le sénateur Austin: Vous avez commencé votre exposé par une observation d'intérêt majeur. De par leur texture et leur caractère mêmes, les systèmes politique et économique américains se sont révélés beaucoup plus adversatifs que les nôtres. Après tout, les États-Unis ont adopté une loi antitrust dès l'époque de Teddy Roosevelt devant la montée des trusts et au moment de la période d'établissement des règles du New Deal. Les Américains ont aussi été les premiers à faire arbitrer par l'État certaines activités du secteur privé.

Les Canadiens ont davantage opté pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement en ce sens que nous nous en sommes davantage remis à l'État pour traiter nos maux plutôt que de faire jouer les mécanismes adversatifs au sein même de la société pour cerner ces pratiques et les corriger.

Notre comité essaie d'établir si, dans le système que nous avons actuellement au Canada, les intérêts en présence sont suffisamment diversifiés pour leur permettre de se surveiller mutuellement et, partant, s'il n'est pas dans notre cas moins impératif que l'État intervienne par voie de réglementation étant donné que le croisement des activités des divers acteurs garantit en quelque sorte l'ouverture, la transparence et l'honnêteté du système.

Nous avons au Canada une industrie des fonds mutuels qui voit les choses différemment — elle est plus passive à certains égards et plus interventionniste à d'autres —, des fonds de retraite publics et toute une panoplie de régimes qu'aux États-Unis ont appelé les 401K, des REER et divers types de régimes autogérés.

Diriez-vous que le système américain, de la façon dont il fonctionne actuellement, est transparent? Les investisseurs qui sont activistes aux États-Unis n'aspirent-ils qu'à rendre plus transparente la régie des entreprises dont ils sont actionnaires ou vont-ils jusqu'à tenter d'influer sur leur rendement?

M. Davidson: Dans la situation actuelle aux États-Unis, telle que je l'ai décrite, ce qu'on remarque, c'est qu'il n'existe pas de mécanisme de réglementation pour les fonds de retraite publics. Il y a bien les interventions de l'Internal Revenue Service, certains projets de mesures législatives, mais on ne trouve pas d'organisme

agencies are not exactly in vogue these days in most countries and there have been some problems in the past.

The expectation is that by setting the rules and guidelines — and this is very much a U.S. approach — and by using something a little stronger than persuasion, the organizations will regulate themselves and will perhaps, as Senator Callbeck was pointing out, by the public nature and disclosure of their actions, be forced almost to self-regulate.

That seems to be the trend in the United States. I do not think there is serious consideration of having a new regulatory agency put in place for public pension plans. There are enough mechanisms that could be used under the other alternatives such as the laws and the IRS that would suffice.

Senator Austin: We heard here from previous witnesses that the pension fund industry itself has a solidly established concept of fiduciary duty and responsibility based on the common law and the interpretations of courts and that they practise them so aggressively that essentially they are self-regulating. Are you comfortable with that idea, in the U.S. or Canada?

Mr. Davidson: I cannot speak to the Canadian situation, although I do have some direct experience with some of the public pension plans.

I think they are very cognizant of it. There may be some differences in the composition of the boards of these plans between Canada and the United States. There are more outside members on some of the U.S. plans than perhaps there are in Canada. This is a separate and elaborate committee structure on investment in the United States that perhaps relies more on outside expertise. In the United States, there is an effort by these public pension plans to fulfil their fiduciary duties in the right way and they are always cognizant of it. Their approach is quite different in the United States.

Senator Austin: Who watches them in the United States?

Mr. Davidson: There are state requirements for filing of information with the state every year, in terms of the board practices, board composition, board minutes and some of the committee structure. The California regime within which CalPERS works is very elaborate. I have not gone into that in much detail but the state laws are very elaborate. That is because they were initially creations or agencies of the state. It is quite an elaborate reporting mechanism.

Senator Austin: So they have pre-audit tests, in effect? They have guidelines laid down by state legislation for CalPERS?

de réglementation. Les organismes de réglementation ne sont pas trop prisés ces temps-ci dans la plupart des pays et ils ont parfois posé problème par le passé.

Ce qu'on espère, c'est qu'en établissant des règles et des lignes directrices — et c'est là une approche typiquement américaine — et en faisant un peu plus que de simplement user de persuasion, on incitera les organisations à s'autoréglementer; peut-être qu'alors, comme l'a souligné le sénateur Callbeck, la divulgation et la médiatisation de leurs activités les forceront à s'autodiscipliner.

C'est la tendance qui semble se dessiner aux États-Unis. Je ne pense pas qu'on songe sérieusement à y créer un nouvel organisme de réglementation pour régir les fonds de retraite publics. Il y a déjà suffisamment de mécanismes qui pourraient être efficacement utilisés à ces fins, notamment les lois, et la surveillance que peut exercer l'IRS.

Le sénateur Austin: Des témoins que nous avons entendus avant vous nous ont signalé que l'industrie des fonds de retraite a, concernant ses obligations et responsabilités fiduciaires, des principes solidement établis qui sont fondés sur la common law et sur l'interprétation de jugements rendus par les tribunaux, et qu'elle les observe si scrupuleusement qu'elle s'autoréglemente pratiquement. Partagez-vous cette vision pour ce qui est des contextes américain ou canadien?

M. Davidson: Je ne saurais me prononcer sur ce qu'il en est au Canada, bien que je sois passablement au courant du fonctionnement de certains fonds de retraite publics canadiens.

Je crois que leurs gestionnaires connaissent très bien ces principes. Il existe peut-être certaines différences en ce qui a trait à la composition des conseils d'administration des fonds canadiens et américains. Les conseils d'administration des fonds américains comptent peut-être plus d'administrateurs indépendants que ce n'est le cas au Canada. Aux États-Unis, nous avons en plus une structure distincte et complexe de comités de placements qui font peut-être davantage appel aux experts de l'extérieur. En outre, les gestionnaires de fonds de retraite publics s'efforcent de s'acquitter correctement de leurs obligations fiduciaires et ils agissent toujours très consciencieusement. Les Américains ont une approche tout à fait différente de celle des Canadiens.

Le sénateur Austin: Aux États-Unis, qui surveille leurs activités?

M. Davidson: Les États obligent ces gestionnaires à produire annuellement un rapport dans lequel ils doivent fournir certains renseignements concernant les pratiques et la composition de leur conseil d'administration, leurs procès-verbaux et les travaux de leurs comités de placements. Le régime californien dont relève CalPERS est très complexe. Je n'en connais pas tous les éléments, mais je sais que les lois californiennes à cet égard sont très détaillées, ce qui s'explique du fait que les fonds de retraite sont des entités qui ont été créées par le gouvernement de l'État. Les mécanismes de reddition de comptes y sont très contraignants.

Le sénateur Austin: Il y a des vérifications préalables, n'est-ce pas? Les gestionnaires de CalPERS, par exemple, ne doivent-ils pas se conformer à des lignes directrices découlant de lois de l'État?

Mr. Davidson: I do not know what you mean by "pre-audit" tests.

Senator Austin: Do they have to meet certain standards of governance in the decisions for investments processes. Are they limited to certain grades of investment? Are there structures for what they can buy and the diversity of their portfolios?

Mr. Davidson: It differs from state to state as to whether the conditions and regulation of the funds go as far as indicating their investment policies.

Senator Austin: What is the case for CalPERS?

Mr. Davidson: For CalPERS there are some general guidelines but it is not specific in terms of certain bonds or certain quality of stocks.

What underlies this is a belief that if the structure, processes and reporting mechanisms are in place for these large funds, that will be sufficient, without overly influencing their day-by-day decisions on investments. The common theme in the U.S. seems to be to put in place the proper structure and the processes. Frankly, that is what these funds are doing with the corporations in which they have invested. They focus on corporate governance issues in the belief that by approaching that properly the companies will be able to improve their strategy, their operation and their performance.

Senator Austin: Let me ask you about accountability to the stakeholders. Transparency is one issue, as are performance and accountability to the stakeholders. In Birkshire Hathaway, for example, Warren Buffett publishes all the requisite information required to be published. If the shareholders do not like his performance, they can sell the stock and move on.

In a public pension fund, what choice do the teachers who benefit from the fund have, whether they are earning benefits or receiving them, if they do not like the performance of the public pension fund?

Mr. Davidson: I do not know the legal requirement, but I believe they do not have much choice. I believe that contribution to these funds is a requirement if one is a college professor. I do not believe there is an opting-out provision.

Senator Austin: Do they select their managers? Can they change their managers?

Mr. Davidson: Do you mean the managers who manage those investment funds?

Senator Austin: Yes.

Mr. Davidson: Not directly, no. But they would have voting rights for members of the board. In CalPERS, for example, there are a number of independent directors on the board, the idea being

M. Davidson: Je ne sais pas ce que vous entendez par vérifications préalables.

Le sénateur Austin: Doivent-ils respecter certaines normes en matière de placement? Sont-ils limités à certaines catégories de placements? Existe-t-il des critères à propos de ce qu'ils ont le droit d'acheter et de la diversité de leur portefeuille?

M. Davidson: Les normes varient d'un État à l'autre en ce qui concerne les conditions et la réglementation auxquelles sont assujettis les fonds. Par exemple, ce ne sont pas tous les États qui vont jusqu'à imposer aux fonds de faire connaître leurs politiques en matière d'investissement.

Le sénateur Austin: Qu'en est-il dans le cas de CalPERS?

M. Davidson: CalPERS doit observer certaines lignes directrices générales, mais celles-ci ne précisent pas de quel type d'obligations ou de quelle qualité d'actions CalPERS peut se porter acquéreur.

Ce qui sous-tend tout cela, c'est la croyance qu'une fois qu'on a imposé à ces gros investisseurs institutionnels des structures, des procédures et des mécanismes de reddition de comptes adéquats, il serait outré d'aller jusqu'à les priver de la latitude dont ils ont besoin pour leurs opérations courantes de placement. Ce qu'on semble surtout rechercher aux États-Unis, c'est l'assurance que les structures et les procédures appropriées sont en place. C'est d'ailleurs précisément de cette façon que ces fonds interviennent eux-mêmes auprès des entreprises dans lesquelles ils investissent. Les gestionnaires de ces fonds s'emploient surtout à influencer sur la régie interne des entreprises en se disant que leur intervention amènera les dirigeants à améliorer leur stratégie, leur fonctionnement et leurs résultats.

Le sénateur Austin: Permettez-moi de vous poser une question à propos de la reddition de comptes aux actionnaires. La transparence est une chose, comme le sont les résultats et les mécanismes de reddition de comptes. Chez Birkshire Hathaway, par exemple, Warren Buffett publie toute l'information requise. Si les actionnaires ne sont pas satisfaits des résultats de l'entreprise, ils peuvent toujours vendre leurs actions.

Dans un fonds de retraite public comme celui des enseignants, quel choix ont les bénéficiaires, qu'ils soient en poste ou retraités, s'ils ne sont pas satisfaits du rendement du fonds?

M. Davidson: J'ignore ce qu'il en est des exigences légales, mais je crains qu'ils n'aient pas grand choix. Sauf erreur, tout professeur de collège est tenu de contribuer au fonds. Je ne crois pas qu'il y ait de droit de retrait.

Le sénateur Austin: Les cotisants peuvent-ils choisir les gestionnaires de leurs fonds de retraite? Peuvent-ils les remplacer?

M. Davidson: Parlez-vous des administrateurs de ces fonds de placement?

Le sénateur Austin: Oui.

M. Davidson: Non, pas directement, mais ils ont le droit d'élire les membres du conseil d'administration du fonds. Dans le cas de CalPERS, par exemple, le conseil d'administration compte un

that you need to have an infusion of outside expertise. The elected members would have all the privileges.

Senator Austin: Should there be public guidelines for the selection of those important people? I would not want a committee of senators to decide how to conduct an open-heart surgery operation. There are one or two senators from whom I might take advice, but not a committee of the Senate.

How are the qualifications established objectively so that the stakeholders know that the people who are managing their funds are trained and experienced?

Mr. Davidson: Are you referring to the membership and board of the funds rather than of the companies in which they have invested?

Senator Austin: Yes. I am watching the watcher here. They are watching the companies, but who is watching them?

Mr. Davidson: I understand your question. By and large in the U.S., there are very few prerequisites for elected members of the board. It is quite different for independent board members. Once elected, board members can act as they choose. They will be held responsible for their results and may be removed from that board, all within the framework of what the State of California allows.

Some of the funds — as they do for some of the corporations in which they invest — have quite specific guidelines for what they think are the desirable attributes of a board member. It goes well beyond mere independence. It may be certain skills or expertise.

Having said that anyone can run and be elected, there has been a significant shift in the last few years in most funds to try to ramp up the expertise on their boards. The boards themselves are more active in making decisions for the funds, as they should be. In other words, they do not delegate all this investment decision making to some subcommittee that does not have a strong link of accountability.

Senator Austin: I am rather interested in the growth of the fund management industry, broadly defined, on a global basis. When you see Merrill Lynch acquire Mercury, for example, and put itself into the European market, and you see someone take a piece of Peregrine in Hong Kong, and so on, it appears that this industry is moving over time toward fewer and fewer hands. The people who manage funds will have larger and larger funds to manage. We have heard from other witnesses that the larger the fund the more efficient, the more effective and the lowest cost per unit of benefit to stakeholders. There is a natural economic push here for larger funds and for integration as these units gain expertise and access to capital.

certain nombre d'administrateurs indépendants. On veut par là profiter de l'opinion d'experts impartiaux. Les membres élus jouissent de tous les privilèges.

Le sénateur Austin: Devrait-il y avoir des lignes directrices concernant le choix de ces importantes personnes? Je n'aimerais pas trop qu'un comité de sénateurs décide de la façon de pratiquer une opération à cœur ouvert. Je pourrais me fier aux conseils d'un ou deux sénateurs, mais non d'un comité sénatorial.

Comment s'y prend-on pour établir objectivement les critères d'admissibilité et faire en sorte que les bénéficiaires sachent que ceux qui gèrent leurs fonds possèdent la formation et l'expérience voulues?

M. Davidson: Vous voulez parler des membres du conseil d'administration du fonds et non du conseil d'administration des entreprises dans lesquelles le fonds investit, n'est-ce pas?

Le sénateur Austin: Oui. Je pense ici à la surveillance des surveillants. Ils surveillent les entreprises, mais eux, qui les surveille?

M. Davidson: Je comprends votre question. Généralement parlant, il n'y a aux États-Unis que très peu de conditions préalables d'admissibilité qui soient imposées aux candidats à un poste au sein d'un conseil d'administration. Il en va tout autrement des membres indépendants du conseil. Une fois élus, les membres d'un conseil d'administration peuvent agir à leur guise. On les tiendra responsables de leurs résultats et on pourra les destituer, toujours en respectant les dispositions des lois de l'État de la Californie.

Certains fonds ont des lignes directrices bien précises — tout comme ils en ont pour certaines des entreprises dans lesquelles ils investissent — concernant les qualifications que devrait préalablement posséder tout membre de leur conseil d'administration. On recherche bien plus que la simple impartialité. Il peut s'agir, par exemple, de connaissances ou d'expérience particulières.

S'il est vrai qu'en principe n'importe qui peut poser sa candidature et être élu à un conseil d'administration, on constate que les choses ont passablement changé ces dernières années dans le cas de la plupart des fonds, qui recherchent de plus en plus la compétence chez ceux qui aspirent à en faire partie. Les conseils d'administration eux-mêmes participent, comme il se doit d'ailleurs, plus activement à la prise de décisions concernant le fonds. Autrement dit, ils ne délèguent pas toutes les décisions d'investissement à quelque sous-comité qui n'a pas beaucoup de comptes à rendre.

Le sénateur Austin: Je m'intéresse passablement à la croissance générale de l'industrie de la gestion des fonds, à l'échelle mondiale. Quand on voit Merrill Lynch se porter acquéreur de Mercury, par exemple, et se lancer sur le marché européen, et qu'on s'aperçoit que quelqu'un d'autre vient d'acheter une portion de Peregrine à Hong Kong, et cetera, il y a lieu de se demander si l'on n'assiste pas à une concentration de ce secteur entre les mains d'un nombre de plus en plus restreints de joueurs. Ceux qui gèrent des fonds sont responsables de capitaux de plus en plus considérables. D'autres témoins nous ont mentionné que plus un fonds est énorme, plus il rapporte et moins le coût unitaire d'administration par actionnaire est élevé. Il

Do you feel that down through the years we will be looking at a great many securities being managed by and actively discussed by quite a small number of real managers?

Mr. Davidson: I cannot speak to the Canadian situation, although my observation across the border is that there are probably more funds in Canada now than there were 10 years ago, and I believe they are more specialized.

Senator Austin: That is true. On a global basis, there are more funds, but there are also larger funds managed by fewer players. It is quality rather than quantity.

Mr. Davidson: I understand where you are going. I spend a lot of time working with the fund industry, and there clearly is advantage of size, but the market is also demanding boutique kind of specialization and segmentation. In the United States, as I believe is the case in Canada, there are a lot of new funds that are very specialized, and they are doing very well. Their secret is to try to get their operations to a point where they are not at a disadvantage with the large funds in terms of volume. They are very attractive in the marketplace.

Again, not speaking to the Canadian situation but to the question of the global trend, I think you will start to see more funds, not fewer.

Senator Austin: But fewer fund managers?

Mr. Davidson: I am talking fund managers.

Senator Austin: Do you mean more fund managers?

Mr. Davidson: Yes. There are more companies that are making available fund products, if you like. There are many more in the U.S. than there were five years ago or even last year.

Senator Austin: In relative terms, are the "fewer" growing at the expense of the "many"?

Mr. Davidson: I do not think so, although we must be careful. There is such an infusion of cash into the mutual fund industry, the last few years have been so unusual, that it is difficult to trend it.

I was speaking with someone in the U.S. yesterday who foresees that this trend will continue for perhaps the next 10 years while a certain generation of us continue to invest in retirement plans now that homes have been purchased and that kind of thing. They will be directing their funds more to mutual funds and pension plans and we may continue to see growth in that industry.

semblerait qu'on assiste actuellement à un mouvement économique spontané vers la constitution de fonds plus importants et intégrés à mesure que chacun de ces fonds acquiert de l'expertise et améliore son accès au capital.

N'avez-vous pas le sentiment que dans les années qui viennent, les valeurs mobilières seront gérées et activement traitées par un nombre de plus en plus restreint de vrais gestionnaires?

M. Davidson: Je ne puis me prononcer en ce qui concerne la situation au Canada à cet égard, bien que, d'après ce que j'observe depuis l'autre côté de la frontière, il me semble y avoir au Canada plus de fonds actuellement qu'il n'y en avait il y a dix ans, et je crois que ces fonds sont maintenant plus spécialisés.

Le sénateur Austin: C'est juste. Dans l'ensemble, les fonds sont plus nombreux que jamais, mais on observe également qu'il y a des fonds plus énormes qui sont administrés par moins de gestionnaires. La qualité sur ce plan prend le pas sur la quantité.

M. Davidson: Je vois où vous voulez en venir. J'ai passé pas mal de temps à travailler avec l'industrie des fonds, et je reconnais que l'énormité présente des avantages, mais que le marché réclame également des boutiques spécialisées et segmentées. Aux États-Unis, comme c'est le cas, je crois, au Canada, il existe une foule de nouveaux fonds qui sont très spécialisés et qui ont d'excellents rendements. Leur secret, c'est d'essayer d'attirer suffisamment de clients pour n'être pas en reste en regard des gros fonds sur le plan des avantages que procure le volume. Ils sont très courts sur le marché.

Je vous répète, sans toutefois vouloir prédire ce qu'il en sera au Canada, que, sur la scène mondiale, nous verrons le nombre de fonds augmenter, et non diminuer.

Le sénateur Austin: Mais de moins en moins de gestionnaires de fonds, n'est-ce pas?

M. Davidson: Je parle des gestionnaires de fonds.

Le sénateur Austin: Voulez-vous dire que les gestionnaires de fonds seront plus nombreux?

M. Davidson: Oui. Il y a de plus en plus de sociétés qui offrent des possibilités de placement dans des fonds. Elles sont beaucoup plus nombreuses actuellement aux États-Unis qu'il y a cinq ans ou même que l'an dernier.

Le sénateur Austin: Relativement parlant, la tendance à la concentration se manifeste-t-elle aux dépens de la tendance à la multiplication?

M. Davidson: Je ne le crois pas, bien qu'il faille être prudent à cet égard. On assiste à une telle injection de fonds dans l'industrie des fonds mutuels — les dernières années ont été si exceptionnelles — qu'il serait difficile de cerner la tendance prédominante.

Quelqu'un me disait hier aux États-Unis que, selon lui, cette tendance va se poursuivre pendant au moins dix ans encore, parce que bien des gens de notre génération vont continuer d'investir dans leurs régimes de retraite maintenant que leurs maisons sont payées et pour d'autres raisons du même genre. Ils vont privilégier les fonds mutuels et les régimes de retraite, de sorte que nous n'avons peut-être pas fini de voir croître cette industrie.

When there is growth in that industry, there will be a number of new players every year who will want a slice of that and who will have a market approach on how best to do that. We must be careful not to take the actions by some of the investment bankers as being the same as what some of the fund managers may be doing. There is more proliferation in fund managers than there is in investment bankers. They are all marrying each other as fast as they can.

Senator Austin: Is there any concern about the number of "products", if I can call securities that, which are available to these rapidly growing pools of capital? Is enterprise producing enough new securities for all of these funds to chase?

Mr. Davidson: There is no question that the mutual fund industry has such an volume of cash to invest that it is taking an increasing share of the equities of U.S. corporations. I imagine that there may be some consideration as to whether that is true in Canada. I think it may well be.

In the United States, there is no question that there is a huge infusion of cash into that industry, and they are investing in U.S. corporations. It is a trend that would appear to be continually increasing.

Senator Austin: I wonder whether the business sector is also creating more companies which are offering more securities at a rate that permits the market to work effectively. The old rule of economics is that if you limit the supply and increase the demand, you can get some serious distortions.

Mr. Davidson: There are some new securities that have been made available. The existence of index funds itself is one of the answers to that question.

There is a degree of uncertainty in corporate America as to how to deal with this large investment by mutual funds. Their stake in the company is increasing all the time and they are not used to this. That is the underlying issue behind all this discussion on public pension plans. They happen to be one of the major players in that institutional investment community and corporate America is digesting that as quickly as it can, but it is a totally new shift.

Senator Kelleher: I have enjoyed this discussion very much. I should like to shift your focus away from the public pension fund industry to the mutual fund industry, which in a sense we can call private as opposed to the CalPERS type of fund.

During our discussions last year on corporate governance it came to our attention that there did not appear to be a lot of

Tant que cette croissance se poursuivra, nous assisterons chaque année à l'apparition d'un certain nombre de nouveaux joueurs qui voudront s'approprier une part du marché et qui s'ingénieront à offrir aux investisseurs de nouveaux produits susceptibles de les intéresser. Nous devons nous garder de confondre les agissements de certaines banques d'investissement avec ce que font peut-être certains gestionnaires de fonds. On note une plus grande prolifération de gestionnaires de fonds que de banquiers d'investissement. Les uns comme les autres cherchent par tous les moyens à s'amalgamer le plus rapidement possible.

Le sénateur Austin: Y a-t-il lieu de s'inquiéter du nombre de «produits» disponibles sur le marché des valeurs mobilières, si l'on peut parler de valeurs mobilières dans ce cas-là, pour pouvoir placer ces énormes bassins de capitaux qui croissent rapidement? L'entreprise produit-elle suffisamment de nouvelles valeurs pour répondre aux besoins de tous ces investisseurs?

M. Davidson: Il est indéniable que l'industrie des fonds mutuels a tellement de capitaux à investir qu'elle accapare une part de plus en plus importante du capital-actions des sociétés américaines. Quant à savoir si on peut en dire autant de la situation au Canada, il me semble probable que oui.

Aux États-Unis, il y a manifestement une injection massive de capitaux dans les sociétés de fonds mutuels, et ces sociétés investissent dans les entreprises américaines. Cette tendance semble devoir s'accroître sans cesse.

Le sénateur Austin: Je me demande si le secteur des affaires crée de nouvelles entreprises qui offrent de nouvelles actions à un rythme suffisamment rapide pour permettre au marché de continuer de fonctionner efficacement. La bonne vieille règle économique ne dit-elle pas qu'en limitant l'offre tout en augmentant la demande, on risque de créer de graves déséquilibres?

M. Davidson: De nouveaux produits sont offerts sur le marché des valeurs mobilières. L'existence des fonds indexés est une des réponses à cette question.

Les milieux d'affaires américains sont jusqu'à un certain point dans l'incertitude sur la façon dont on devrait réagir devant ces investissements massifs provenant des fonds mutuels. Ils voient augmenter sans cesse l'importance des intérêts de ces fonds dans les entreprises et ils n'ont pas l'habitude de ce genre de situation. Ce problème est d'ailleurs sous-jacent à la discussion sur les fonds de retraite publics. Il se trouve en effet que les fonds de retraite publics sont maintenant parmi les joueurs clés dans le milieu des investisseurs institutionnels, et les entreprises américaines s'efforcent de digérer le phénomène aussi rapidement que possible, mais c'est toute une mutation.

Le sénateur Kelleher: J'ai beaucoup aimé cette discussion. J'aimerais vous amener à porter votre attention non plus sur le secteur des fonds de retraite publics, mais sur celui des fonds mutuels, que, d'une certaine manière, on peut considérer comme privé comparé à un fonds du genre de CalPERS.

L'an dernier, au cours de nos discussions sur la question de la régie d'entreprise, nous avons remarqué qu'il ne semblait pas y

supervision and regulation with respect to these pension funds, whether public or private. In there I include mutual funds.

Some of us have the feeling that the corporate governance standards of the mutual fund industry in Canada has not been of the highest standard. In the last few years we have heard a lot of stories about various practices that are carried on by some people within the mutual fund industry. It is not a blanket condemnation of the whole industry, but we have had a number of highly publicized incidents of fees, front-end loading and so on.

Are you in a position to compare the corporate governance standards of the mutual fund industry in Canada with those of the United States? Are there more standards and regulations in the United States than there are in Canada? Are we lagging behind the American industry in this respect?

I acknowledge that the mutual fund industry here in Canada has lately been trying very hard, and I think somewhat successfully, to pull up its socks and bring in more self-regulation.

Are you in a position to express an opinion on that?

Mr. Davidson: I can certainly speak to the U.S. situation. I am not as conversant as you would probably like me to be on the Canadian situation. I do know some of the funds and I do know that they have an industry association which is looking at this issue.

In the U.S. there is a changing situation as well. There is recent federal legislation in the U.S. which addresses both the product side, which I would call the mutual fund side, and the distribution side of that industry. One of the major features in that legislation is to increase the role of the SEC in Washington. It is very specific on this issue.

This legislation came about after many years of input from the industry. There is recent legislation in the U.S., the name of which I can provide, which does enhance the federal framework within which the industry must operate; both distribution and what I call product or fund companies.

That is a recent initiative and was a shift away from much of the state law that prevailed. There is a lot written on this new legislation that talks about that shift from state regulation and administration to federal administration, and that must be handled very carefully in the United States because there is still a filing requirement for all new funds and securities that are offered for sale in any state, as there may well be in Canada in the provinces. There is also a filing requirement for any distributor that does business in that state. Historically, there has been much more concentration of authority at the state level than there has been federally and this new legislation shifts that emphasis in the mutual fund industry.

avoir beaucoup de surveillance ou de réglementation pour assurer l'encadrement de ces fonds de retraite, publics ou privés. Ce commentaire s'applique également aux fonds mutuels.

Certains parmi nous ont l'impression que les normes canadiennes relatives à la régie interne de l'industrie des fonds mutuels ne sont pas des plus élevées. Ces dernières années, nous avons entendu toutes sortes d'histoires à propos de diverses pratiques qui auraient cours dans l'industrie des fonds mutuels. Il ne s'agit pas de blâmer l'industrie en général, mais les médias ont fait grand état d'un certain nombre d'incidents concernant les frais de courtage, le prélèvement de frais d'acquisition sur les premiers versements, et cetera.

Êtes-vous en mesure de comparer les normes relatives à la régie interne de l'industrie des fonds mutuels au Canada et aux États-Unis respectivement? Existe-t-il plus de normes et de règles en cette matière aux États-Unis qu'au Canada? Sommes-nous en retard sur l'industrie américaine à cet égard?

Je reconnais que l'industrie canadienne des fonds mutuels a fini par déployer beaucoup d'efforts, avec d'ailleurs un certain succès, je pense, pour s'autodiscipliner davantage.

Êtes-vous en mesure d'exprimer une opinion à ce sujet?

M. Davidson: Je suis assurément en mesure de le faire dans le cas des fonds américains. Je ne suis pas aussi au courant que vous souhaiteriez probablement que je le sois de la situation au Canada. Mais j'y connais bien certains fonds et je sais pertinemment qu'il existe au sein de cette industrie une association qui se penche actuellement sur cette question.

Aux États-Unis, la situation est en train de changer aussi. Le gouvernement américain a récemment adopté une loi touchant à la fois le volet produit, que j'appellerais le volet fonds mutuels, et le volet distribution de cette industrie. Un des principaux changements qu'apporte cette mesure législative, c'est d'accroître le rôle de la SEC à Washington. La nouvelle loi est très explicite à ce sujet.

Cette loi, dont je pourrais vous fournir le nom plus tard, était réclamée depuis des années par l'industrie. Elle a été adoptée récemment. Elle précise le cadre législatif fédéral devant régir les activités de cette industrie, son volet distribution aussi bien que ce que j'appelle son volet produit ou fonds mutuels.

Il s'agit donc d'une mesure législative récente qui apporte d'importants changements en regard de la plupart des lois qui s'imposaient jusque là dans les divers États américains. Il s'est écrit, à propos de cette nouvelle loi, une foule de choses concernant le passage d'une réglementation relevant des États à une administration ressortissant aux autorités fédérales. Une telle transition doit nécessairement s'effectuer avec beaucoup de circonspection aux États-Unis, car jusqu'à nouvel ordre l'obligation demeure dans chacun des États d'y faire enregistrer tout nouveau fonds ou tout nouveau titre qu'on veut y offrir en vente, une obligation comme il en existe peut-être dans les provinces canadiennes. Les distributeurs demeurent également tenus de s'enregistrer dans chacun des États où ils font des affaires. Dans le passé, les pouvoirs en cette matière ont toujours été concentrés bien davantage dans les États qu'au niveau fédéral, et cette

Having said that, there has been a major initiative by the mutual fund industry in the United States to adopt new practices. It has looked at its code of conduct for its members; it has looked at its practices and how it disseminates information. There are specific requirements in this new legislation, for example, on how these funds are required to calculate the yield on investments. We may pick up a financial paper and see that some fund has had a five-year return of 29.3 per cent, and investors make decisions on that basis. There are requirements in this new legislation for a standard approach on how the yield is calculated so that an uninformed investor has some assurance that there is a common basis.

It is a large issue but there is a legislative and regulatory framework in the U.S. that applies. To a great extent, there is a higher degree of self-regulation in the mutual fund industry in the United States as well in recent years. I am not really in a position to talk about the Canadian context, however.

Senator Kelleher: Would it be fair to say that the reason this new federal legislation has come in in the United States is because, notwithstanding the attempt by the industry there to more self-regulate, there has been a feeling that it has fallen somewhat short and that therefore the federal authorities had to step in?

Mr. Davidson: There are a number of issues. It is a very complex issue and I will not try to give it a brief answer.

There were initiatives which were causing problems for the industry itself, and there were some issues which were causing problems for the public. The yield calculation is one example. They thought there needed to be better public assurance that what was being presented was on a common basis.

Senator Kelleher: It does up here too.

Mr. Davidson: I am sure there does. It is a complicated calculation, and should be.

Having state authority and regulation over many of the funds and their distributors was not working well for the industry. Quite frankly, they said that it brought it down to the lowest common denominator. What one state required as the minimal level of reporting and filing was the direction of where the regulation administration was leading, and they did not see that as positive. They would have to file in 50 states. Essentially, it has become a national and maybe even a global business. It was not one that just pertained to state jurisdictions.

There are a host of issues behind this. I do not think it was an immediate reaction to a concern that there was wrongdoing taking place. This was an area which had not really been examined and changed for many years in the U.S., perhaps since the 1940s. It was long overdue to look at how the industry itself had changed and to put in place the right mechanisms.

nouvelle loi renverse cette situation dans le cas de l'industrie des fonds mutuels.

Cela dit, l'industrie américaine des fonds mutuels a entrepris résolument d'adopter de nouvelles pratiques. Elle a revu le code de déontologie que doivent respecter ses membres, ses diverses pratiques ainsi que ses méthodes de diffusion de l'information. La nouvelle loi comporte des exigences précises en ce qui concerne, par exemple, le mode de calcul du rendement sur les investissements. On pourra, par exemple, en consultant un journal financier constater que tel fonds a eu un rendement de 29,3 p. 100 sur cinq ans, et c'est sur cette base que s'appuieront les investisseurs pour prendre leurs décisions. La nouvelle loi impose donc une méthode uniforme de calcul du rendement de manière à ce que l'investisseur non averti puisse, au moment de faire un choix, avoir la quasi-certitude qu'il compare des choses comparables.

C'est un imposant dossier, mais aux États-Unis il y a maintenant un cadre législatif et réglementaire qui s'applique dans l'ensemble du pays. On peut dire par ailleurs que l'industrie des fonds mutuels a également elle-même pris soin de s'autodiscipliner davantage ces dernières années. Je ne suis toutefois pas vraiment en mesure de vous dire ce qu'il en est sur ce chapitre au Canada.

Le sénateur Kelleher: Serait-il juste de dire que si on a adopté cette nouvelle loi aux États-Unis, c'est que, malgré les efforts de l'industrie pour s'autodiscipliner davantage, on y avait le sentiment qu'il fallait faire plus et qu'il était temps que les autorités fédérales interviennent?

M. Davidson: Cette question est à volets multiples. Elle est très complexe et je n'essaierai pas d'y répondre en quelques mots.

Certains agissements posaient problème pour l'industrie elle-même, et d'autres aspects posaient problème au public. Le mode de calcul du rendement en est un exemple. On s'est dit qu'il s'imposait que le public soit davantage assuré que les résultats qui lui sont présentés sont toujours calculés sur une même base.

Le sénateur Kelleher: C'est le cas ici aussi.

M. Davidson: J'en suis sûr. Ce calcul est compliqué, et il est normal qu'il le soit.

Le fait que chaque État régit et réglemente un grand nombre des fonds et leurs distributeurs n'était pas sans poser problème à l'industrie. Certains de ses représentants ont avoué en toute franchise que cette situation avait pour résultat de les inciter à tout ramener au plus petit commun dénominateur. Les exigences minimales d'un État en matière de déclaration et d'enregistrement devenaient la règle, et on considérait que cette évolution n'était pas positive. Les sociétés de fonds mutuels devaient s'inscrire dans les cinquante États. Au fond, cette industrie étant devenue une affaire nationale, voire mondiale, on se demandait pourquoi elle devrait continuer de relever de la seule compétence des États.

Cette question comporte de multiples facettes. Non, je ne pense pas que l'adoption de cette nouvelle loi ait résulté directement de l'inquiétude que suscitaient certaines activités condamnables. C'est un domaine qui n'avait fait l'objet d'aucun examen et qui n'avait pas été modifié depuis nombre d'années aux États-Unis, voire depuis aussi loin que les années 40. Il était grand temps

Senator Kelleher: Would you be kind enough, as you have offered, to send us some of the documentation with respect to this new federal legislation?

Mr. Davidson: Yes.

The Chairman: Is it fair to say that these changes in the mutual fund industry, a number of which, as you pointed out, are coming about voluntarily now from the industry, have in fact come about only because of public pressure which caused the industry to conclude that it was better to take charge of the reform than be reformed without being in charge?

Mr. Davidson: In the U.S., that is largely true. There was a recognized need by the industry itself that some of these things had to take place and the public pressure on these issues put it on the agenda at a certain point in time.

The Chairman: In the absence of public pressure it probably would not have occurred or would have occurred much more slowly?

Mr. Davidson: I think it would have occurred in any event. It is a very segmented market. There was not a strong industry association, if you like. They were all doing their own thing in the various funds. I think they saw that there would be some mutual advantage in doing this through an industry group.

The Chairman: All of the activism you spoke of was in public sector plans. It is interesting that you never spoke of activism in private sector plans. You then went on to talk about legislation, which you called a public plan version of ERISA as opposed to a private one.

I do not understand why, from the point of view of the beneficiary of a pension plan, the rules would be any different whether the employer happened to be a private sector or a public sector company. However, throughout the discussion for the last hour and one-half you clearly made that distinction. In fact, you said very little about private sector plans.

Why should there be a difference? Why have private sector plans in the United States been so passive?

Mr. Davidson: I am not trying to find the exception to the rule, but there are a few exceptions of funds that target certain kinds of companies that have certain practises that would be more socially aligned to the interest of some investors. They are quite the exception to the rule, however.

In my personal opinion, there are very few reasons, if any, why there should be differences between public and private pension arrangements. The U.S. draft public version of ERISA is going in that same direction. The rules that apply to the private plans should apply to the public plans.

qu'on se rende compte de l'évolution qu'avait connue cette industrie et qu'on mette en place les mécanismes voulus.

Le sénateur Kelleher: Auriez-vous l'amabilité de nous faire parvenir, comme vous nous l'avez offert, de la documentation concernant cette nouvelle loi fédérale?

M. Davidson: Volontiers.

Le président: Est-il juste de dire que les changements qui ont été apportés dans l'industrie des fonds mutuels, dont un certain nombre sont, comme vous l'avez signalé, des mesures que l'industrie a maintenant décidé d'appliquer volontairement, l'ont été uniquement en raison des pressions qui ont été exercées par le public et qui ont amené l'industrie elle-même à conclure qu'il était préférable pour elle de se charger de la réforme plutôt que de subir une réforme dont elle n'aurait pas été le maître d'oeuvre?

M. Davidson: Aux États-Unis, c'est largement le cas. L'industrie estimait déjà que certains changements s'imposaient, et les pressions du public l'ont amenée à passer aux actes.

Le président: Sans les pressions du public, ces changements n'auraient probablement pas été apportés ou l'auraient été beaucoup plus lentement, n'est-ce pas?

M. Davidson: À mon avis, on les aurait effectués de toute façon. C'est un marché très segmenté. Les sociétés de fonds mutuels n'avaient pas, pour ainsi dire, d'association bien organisée. Chacune s'occupait à sa manière des divers fonds. Elles se sont probablement dit qu'elles auraient mutuellement avantage se regrouper pour opérer ces réformes.

Le président: Tout l'activisme dont vous avez parlé était le fait de fonds de retraite du secteur public. Il est intéressant de constater que vous n'avez jamais parlé d'activisme dans le cas des fonds de retraite privés. Vous avez ensuite parlé de mesures législatives, de ce que vous avez appelé une version publique de la loi ERISA, qui, elle, s'adresse au secteur privé.

Je ne comprends pas pourquoi, du point de vue d'un bénéficiaire d'un régime de retraite, les règles seraient différentes selon que l'employeur fait partie du secteur privé ou du secteur public. Vous avez pourtant tout au cours de cette heure et demie de discussion dissocié les deux. En fait, vous nous avez très peu parlé des régimes privés.

Pourquoi devrait-il y avoir une différence entre les deux? Pourquoi les régimes de retraite privés américains ont-ils été si passifs?

M. Davidson: Je n'essaie pas de trouver l'exception à la règle, mais il y a quelques fonds privés qui dirigent leurs investissements vers certains types d'entreprises dont quelques-unes des pratiques satisfont davantage sur le plan social les intérêts de certains investisseurs. Ils sont toutefois au nombre des rares exceptions à la règle.

Je pense personnellement qu'il y a très peu de raisons, s'il en est, qui justifient qu'on traite différemment les fonds de retraite selon qu'ils sont privés ou publics. Le projet de version publique de la loi ERISA va dans le même sens. Les règles qui s'appliquent aux régimes de retraite publics devraient être les mêmes que pour les régimes privés.

The Chairman: Why are the private plans not activist? Let me hypothesize what you said earlier.

You said that management of the investee companies has not been happy with the level of activism of public sector plans. Is it possible that since management of the company of a private sector plan are unhappy with activism impacting on their company, they are reluctant to have the company pension plan become activist in other companies for fear that there might be an element of *quid pro quo*; that is, you lay off my company and I will lay off yours? Is that a potential rationale?

Mr. Davidson: I think it is more fundamental than that. I do not think that is the driving factor. I think it is the membership of the various plans. It may be the greater propensity of school teachers and college professors to have a much greater interest in certain types of activities and investments than of a private fund which has a diversity of participants. There is not a commonality here. A member-driven plan is quite a different creation than a plan of which anyone can become a member.

The Chairman: You are saying that a member-driven plan is different than an employer-driven plan and in the public sector the plans are much more member-driven than employer-driven?

Mr. Davidson: I would expect that the same is true here in Canada; that there are member-driven plans here in Canada as well. That is the fundamental reason. There are interests that relate to a certain group of people who, as members of that plan, want to bring about certain things.

The Chairman: I will give you a three-point summary of what I think you have said today. Tell me whether I am reasonably accurate.

First, you favour more activism rather than less. That is to say, passivism on the part of large investors is not something you necessarily espouse because you seem to think that greater returns, changes in management behaviour and improved performance come about as a result of activism that would not come about as a result of passivism. Is that a fair conclusion?

Mr. Davidson: We may get lost in what we mean by "activism" and "passivism." Perhaps I should give my own three-point summation.

The Chairman: That is fine. Go ahead.

Mr. Davidson: First, there is a lot to be gained by a more active approach by the public pension funds in the areas of corporate governance and bringing about change in the companies in which they invest, regardless of how you measure it.

Le président: Pourquoi les fonds de retraite privés ne sont-ils pas activistes? Permettez-moi d'émettre une hypothèse à partir d'une affirmation que vous avez faite plus tôt.

Vous avez dit que la direction des entreprises dans lesquelles les fonds de retraite investissent n'était pas très heureuse du degré d'activisme des fonds de retraite publics. Se pourrait-il, étant donné que les dirigeants d'une société dans laquelle un fonds privé investit ne souhaitent pas qu'on se montre activiste envers leur entreprise, qu'ils soient peu disposés à ce que leur propre fonds de retraite s'ingère dans la régie d'autres entreprises de crainte qu'on rende la pareille à leur propre entreprise? Autrement dit, se pourrait-il qu'ils soient tentés d'adopter l'attitude de celui qui dirait: «Vous ne touchez pas à mon entreprise et je ne toucherai pas à la vôtre»? Est-ce là une explication plausible?

M. Davidson: Je crois que les raisons sont plus profondes que cela. Je ne pense pas que ce soit là l'élément moteur. Je dirais plutôt que c'est le type de membres qui fait la différence. Par exemple, un groupe d'enseignants et de professeurs de collège sera porté à s'intéresser davantage à certains types d'activités et d'investissements qu'un groupe hétérogène de cotisants à un fonds de retraite privé qui n'ont aucune communauté d'intérêts. Un régime contrôlé par des membres est bien différent d'un régime auquel n'importe qui peut adhérer.

Le président: Dites-vous qu'un régime contrôlé par des membres est différent d'un régime contrôlé par un employeur et que dans le secteur public les régimes sont bien plus souvent contrôlés par des membres que par un employeur?

M. Davidson: J'imagine qu'il en va de même au Canada, qu'il y a ici aussi au Canada des régimes qui sont contrôlés par des membres. C'est la raison fondamentale. Il y a des intérêts qui sont particuliers à un certain groupe de personnes qui, en tant que cotisants à ce régime, tiennent à ce que les choses évoluent dans un sens donné.

Le président: Permettez-moi de résumer en trois points les propos que vous avez tenus aujourd'hui. Dites-moi si je vous ai raisonnablement bien interprété.

Premièrement, vous êtes davantage favorable à l'activisme que pas. Autrement dit, vous n'êtes pas trop en faveur du «passivisme» chez les gros investisseurs parce que vous avez l'air de croire que l'activisme contribue à accroître la rentabilité des entreprises, à améliorer leur fonctionnement et à modifier le comportement de leurs dirigeants, résultat qui ne saurait être obtenu dans le cas d'investisseurs qui adopteraient une attitude «passiviste». Est-ce bien cela?

M. Davidson: Selon le sens qu'on donne aux mots «activisme» et «passivisme», on risque de créer de la confusion. Peut-être vaudrait-il mieux que je résume moi-même mon propos en trois points.

Le président: D'accord. Allez-y.

M. Davidson: Premièrement, on a beaucoup à gagner en acceptant que les fonds de retraite publics interviennent plus activement dans la régie des entreprises et qu'ils encouragent leurs dirigeants à apporter des changements à leur administration, indépendamment de la façon dont on mesure ce genre de chose.

Senator Stewart: To produce better return rather than to change society.

Mr. Davidson: Yes. I am talking about improving returns to their members.

The Chairman: Yes; not achieving a social objective.

Mr. Davidson: I am not saying that in terms of agents of social change. I am talking about their primary motive of serving their members. There is a lot to be gained by doing that. Returning to Senator Callbeck's question, there is a lot to be gained by doing that publicly.

The Chairman: That was my second point. What is your third point?

Mr. Davidson: Third, there are three types of mechanisms at which one can look. There is a regulatory agency, which is not in existence in the United States, by which public pension plans could be monitored or regulated. Much can be gained through persuasion, guidelines, pushing the issue back to the industry and pushing it to react. Perhaps that is a role for a Senate committee.

Tax requirements and tax legislation can come into play here as well. There are a number of mechanisms that can be used to take this in the direction that this group chooses to take it.

The Chairman: We agree on two of the three points. I thought you were stronger on activism. I did not mean aggressiveness, but activism in the sense of not being simply passive index investors.

Mr. Davidson: I am trying to say the same thing. There is much to be gained by being proactive in corporate governance policies by these funds in dealing with corporations.

Frankly, there is a lot for the corporations to gain by having these issues put under scrutiny. The world has caught up with this issue. There is a lot going on by the very initiative of the companies themselves now, not just by the funds.

The Chairman: There is a dynamic pressure that is changing?

Mr. Davidson: Exactly. One must see it in a continuum.

The Chairman: Mr. Davidson, on behalf of the committee, thank you very much for coming here this morning. It was a stimulating discussion.

Our next witness is Mr. William Riedl, President of Fairvest Securities.

Mr. Riedl, I know a fair bit about your company. However, given that you are an investor who specializes in activism, it might be useful, as a prelude to your opening remarks, if you gave my colleagues a two-minute version of your role and then proceed

Le sénateur Stewart: Pour améliorer leur rentabilité plutôt que pour changer la société.

M. Davidson: Exactement. Je veux parler de l'amélioration du rendement de l'investissement pour le bénéfice des membres du régime.

Le président: D'accord, et non de poursuivre des objectifs sociaux.

M. Davidson: Je ne parle pas d'une intervention en tant qu'agents de changements sociaux. Je veux parler de la vocation première de ces fonds, qui est de bien servir leurs membres. Il y a beaucoup à gagner en agissant de cette façon. Et, comme on l'a mentionné en réponse à la question du sénateur Callbeck, il y a beaucoup à gagner en le faisant au vu et au su du public.

Le président: C'était mon deuxième point. Quel est votre troisième?

M. Davidson: Troisièmement, il y a trois types de mécanismes possibles. Il y a l'organisme de réglementation — qui n'existe pas aux États-Unis — qui peut exercer une surveillance sur les régimes de retraite publics et les réglementer. Il y a beaucoup à gagner à user de persuasion, à établir des lignes directrices, à intervenir auprès des entreprises et à les inciter à réagir. Voilà un rôle qui conviendrait peut-être à un comité sénatorial.

La loi de l'impôt et certaines exigences fiscales peuvent être utiles également. Il existe un certain nombre de mécanismes auxquels on peut recourir pour orienter les choses dans le sens souhaité par le groupe.

Le président: Nous souscrivons à deux de vos trois points. Je pensais que vous étiez un fervent partisan de l'activisme. Je ne veux pas parler d'agressivité, mais d'activisme, du contraire du «passivisme» qui caractérise ceux qui se contentent d'investir dans des fonds indexés.

M. Davidson: J'essaie de dire exactement la même chose que vous. Les fonds de retraite publics ont beaucoup à gagner en étant proactifs à l'égard des politiques de régie interne des entreprises dans lesquelles ils investissent.

Les entreprises ont sans contredit beaucoup à gagner en acceptant que ces questions fassent l'objet d'une surveillance de l'extérieur. Partout, on s'éveille à cette réalité. Il se fait actuellement une foule de choses en ce sens à l'initiative des entreprises elles-mêmes, et non uniquement grâce aux fonds.

Le président: Vous voulez dire qu'il y a une dynamique de changement?

M. Davidson: Exactement. Il faut y voir un continuum.

Le président: Monsieur Davidson, au nom des membres du comité, je vous remercie beaucoup d'avoir accepté de venir témoigner devant nous ce matin. Nous avons eu une discussion motivante.

Notre prochain témoin est M. William Riedl, le président de Fairvest Securities.

Monsieur Riedl, je connais passablement bien votre entreprise. Mais, compte tenu que vous êtes un investisseur qui se spécialise dans l'activisme, il serait peut-être utile, avant de débiter votre exposé proprement dit, de prendre quelques minutes pour donner

to your opening statement. There are a number of questions we would like to ask you and, having had the advantage of hearing our discussion with Mr. Davidson, you know the areas in which we are interested.

This first wave of hearings gives us an overview of the area of institutional investors in Canada. When we reconvene in late February, we will move into talking to individual companies, institutional investors and individual pension funds.

Mr. William Riedl, President, Fairvest Securities: My intent is to give you a brief description of Fairvest and its activity and then a brief opening comment. Hopefully we can move quickly into the question and answer period, because I think that will be the most productive.

Fairvest Securities started as Allenvest Group Limited which was founded in 1983-84 by William S. Allen. It was a small brokerage firm.

The Canadian Tire incident gave the firm some prominence because it coalesced a group of institutional shareholders who were fighting what they thought was improper conduct. It got into the key issue, which is really the vote. The most important part of the asset of the shares that an investor owns is the vote. In that particular case — and others we can go into if you wish — problems occurred because the votes are not attached to the shares or they can get into what is called jewel class capitalizations where there is a super voting share and a minority or subordinated voting share. This can lead to come conflicts.

Bill Allen died in 1991, which is when I took over as the CEO. In 1993, we changed the name to Fairvest.

In 1991, we tried to determine what was the best product that the firm had. The board of directors clearly saw that there was a need in this area to provide to institutional investors in Canada research, advice and analysis in the area of corporate governance and shareholder rights. Therefore, in 1991 we chose to focus on that.

The main product we developed which gives us a relatively large client base of institutional investors is called a proxy review service. When a company has an annual meeting or a special shareholders meeting at which certain items are to be voted on, we, as our main business product, analyze those issues and quite often make a recommendation. Our client base receives those recommendations, and then the institutional investors make up their own minds about how they will vote on those issues.

à mes collègues un aperçu de votre rôle au sein de votre entreprise. Nous avons un certain nombre de questions à vous poser et, comme vous avez eu l'avantage d'entendre la discussion que nous avons eue avec M. Davidson, vous avez une idée des aspects qui nous intéressent.

La première série d'audiences que nous avons tenues nous a permis d'avoir une vue d'ensemble du secteur des investisseurs institutionnels au Canada. Quand nous reprendrons nos travaux en février, nous entendrons les témoignages de représentants de sociétés, d'investisseurs institutionnels et de gestionnaires de fonds de retraite.

M. William Riedl, président, Fairvest Securities: Je me propose de vous dire d'abord quelques mots sur la société Fairvest et ses activités et de faire ensuite un bref exposé. Nous pourrions ainsi passer rapidement à la période des questions, ce qui m'apparaît souhaitable, car je pense que ce sera la partie la plus productive de notre rencontre.

Fairvest Securities, d'abord connue sous le nom de Allenvest Group Limited, a été fondée au cours de l'exercice 1983-1984 par M. William S. Allen. C'était à l'époque une petite maison de courtage.

L'affaire Canadian Tire lui a donné une certaine notoriété, car elle s'est alors alliée à un groupe d'actionnaires institutionnels qui contestaient une conduite qu'ils jugeaient inacceptable. Ce qu'on reprochait à l'entreprise touchait à un élément clé, celui du vote des actionnaires. Rien n'est plus important pour un investisseur-actionnaire que son droit de vote. Dans ce cas particulier — et dans d'autres dont nous pourrions discuter si tel est votre souhait —, les problèmes tenaient à ce que les actions n'étaient pas toutes assorties de droits de vote et que certains blocs d'actions pouvaient être recapitalisés et répartis en actions à droit de vote multiple et en actions minoritaires à droit de vote subordonné. Une telle pratique peut engendrer des situations conflictuelles.

Bill Allen est décédé en 1991. Je suis alors devenu président directeur général de l'entreprise. En 1993, nous avons modifié notre raison sociale. Depuis lors, notre entreprise s'appelle Fairvest.

En 1991, nous avons essayé de déterminer quel serait le meilleur produit que notre entreprise pourrait offrir. Le conseil d'administration s'est clairement rendu compte qu'il existait dans l'industrie un besoin à combler: fournir aux investisseurs institutionnels canadiens des services de recherche, de conseils et d'analyse en matière de régie d'entreprise et de droits des actionnaires. Nous avons donc décidé de nous spécialiser dans ce domaine.

Le principal produit que nous avons mis au point et qui nous fournit une base relativement large de clients chez les investisseurs institutionnels est notre service de mandat d'examen. Lorsqu'une entreprise tient son assemblée annuelle ou une assemblée spéciale des actionnaires où certaines questions doivent être mises aux voix, nous analysons ces questions et très souvent nous formulons des recommandations. Nos clients qui sont touchés par ces questions reçoivent ces recommandations, puis les

The more contentious ones, which constitute a significant number, have been the so-called shareholder rights plans, which were poison pills, and now executive compensation.

Shareholders normally get to vote on executive compensation in the area of the option plans. Also, director compensation is getting into the area where directors of firms are being offered options.

That is a most significant event and the practice needs to be protected as it goes forward. The shareholders are the owners of the business establishment and their voting rights need to be protected.

As you are well aware, in the amendments to the CBCA, there are recommendations. One of our vice-presidents has been involved with a number of the groups that have been discussing changes to the CBCA. Our area of focus is on the proxy voting and shareholder communication area of the CBCA.

That is what gets us into the arena. These issues, which are or perhaps should be voted, cause the escalation of shareholder activism. Every institutional shareholder has to be active to some degree. They have a fiduciary responsibility to do so. How far or how active they are then, that is where the differences come. However, as a minimum, they should be voting the shares which they own.

The Chairman: My initial question delves into the issue of whether you or your firm actually go to annual meetings to argue for or against particular propositions. It would usually be to argue against, I assume; when it is "for" management probably has many proxies. Do you simply pass your advice on to your clients, the institutional investors, and then leave them to do their own lobbying or public speaking or whatever? How active are you in that sense?

Mr. Riedl: The answer is that we do not attend annual meetings. We do not own shares in companies. We are in more of an advisory role, an advocate and an organizer.

To focus on the annual meeting you would miss most of the shareholder activism. For the issue to get to the annual meeting and to be on the agenda is, in my view, a last resort. Most of the shareholder activism which is done by institutional investors is done in private meetings, usually with the CEO of the firm.

investisseurs institutionnels décident eux-mêmes de la manière dont ils voteront.

Les questions les plus litigieuses que nous ayons à traiter — et elles sont passablement nombreuses — portent sur ce qu'on appelle les régimes de droits des actionnaires, c'est-à-dire les pilules empoisonnées, et, ces temps-ci, sur la rémunération du personnel de direction.

Normalement, les actionnaires sont appelés à voter sur la rémunération du personnel de direction lorsqu'il est question de décider de l'opportunité d'offrir des régimes d'options. Il en va de même des options qu'on offre aux membres du conseil d'administration.

Comme il s'agit d'une décision des plus importantes, il s'impose de protéger l'exercice du droit de vote des actionnaires puisqu'ils sont les véritables propriétaires de l'entreprise.

Comme vous le savez sans doute, les modifications qu'on se propose d'apporter à la Loi sur les sociétés par actions découlent de recommandations. Un de nos vice-présidents a participé, avec un certain nombre de représentants d'autres groupes, aux discussions qui ont donné lieu aux propositions de modifications à cette loi. Les points qui nous tiennent le plus à coeur concernent les dispositions régissant le vote par procuration et les communications aux actionnaires.

C'est ce qui nous a amenés à participer au présent débat. Ces enjeux, sur lesquels les actionnaires sont appelés ou devraient peut-être être appelés à se prononcer par vote, provoquent une intensification de l'activisme chez les actionnaires. Tout actionnaire institutionnel, de par sa responsabilité fiduciaire, a le devoir de se montrer activiste dans une certaine mesure. Jusqu'à quel point le font-ils effectivement, c'est là que les uns se distinguent des autres. Chacun devrait à tout le moins exercer pleinement le droit de vote que lui procurent ses actions.

Le président: Ma première question a pour objet de vérifier très sérieusement si vous ou votre maison assistez à des assemblées annuelles de sociétés pour intervenir en faveur ou bien contre des propositions particulières. Je présume que généralement vous y êtes plutôt en tant que contestataire, car les propositions favorables à la position de la direction bénéficient probablement déjà de nombreux votes par procuration. Vous contentez-vous de transmettre vos conseils à vos clients, les investisseurs institutionnels, et les laissez-vous ensuite exercer eux-mêmes leurs pressions ou faire eux-mêmes leurs propres interventions publiques, ou quoi? Dans quelle mesure êtes-vous actifs à cet égard?

M. Riedl: La réponse, c'est que nous n'assistons pas aux assemblées annuelles. Nous ne détenons pas d'actions de sociétés. Nous sommes avant tout des conseillers, des défenseurs et des organisateurs.

Axer notre action sur la participation aux assemblées annuelles, ce serait rater l'essentiel de l'activisme des actionnaires. La participation aux assemblées annuelles et l'inscription de points à l'ordre du jour ne sont, à mon avis, que des mesures de dernier ressort. Presque tout l'activisme des actionnaires institutionnels se

The Chairman: Do you mean the CEO of the institutional investor or of the investee firm?

Mr. Riedl: I refer to the CEO of the investee firm. That is the typical approach. Sometimes, if that is not working out well, then there is an option to meet with one of the independent directors or a group of independent directors or even the whole board. That does not happen too often. In most cases, it is the meeting with the CEO of the firm. In private discussions, viewpoints are made and some changes occur in corporate governance structure or in corporate activity.

The Chairman: You heard the discussion this morning about the pros and cons of keeping private the fact that such meetings are being held. We have heard conflicting evidence on the desirability, from the point of view of small individual shareholders, of knowing that those kinds of meetings are taking place. We also heard evidence this morning that privacy is the Canadian way, the kinder and gentler approach.

From where you sit watching this scene, what are the pros and cons of greater public exposure and public knowledge about the nature of these meetings between institutional shareholders and the companies in which they invest?

Mr. Riedl: It was the previous chairman of the Ontario Securities Commission who said that sunlight is the best disinfectant. The more disclosure we have of significant events and activities and positions, the better it is for all concerned.

In the earlier discussion about the level for disclosure, a figure of 10 per cent was mentioned. It is my understanding that the level is 5 per cent in the United States, that is an SEC requirement; in Canada, it is 10 per cent. Any person — and a person is defined, be it a group acting together, individuals or corporations or institutional investors — who goes over 10 per cent must disclose.

Unfortunately, in my opinion, a number of investment counsellors in Canada for a long time had a legal interpretation that indicated that since they were investing on behalf of a number of different groups, they did not have to disclose. For the last six or seven years, a battle was going on in the background to get them to disclose when they went over 10 per cent.

It has been basically agreed between the regulators and the larger institutional investors — most of which are investment counsellors who invest on behalf of corporate and public sector pension funds — that when they go over 10 per cent, they will

fait dans le cadre de rencontres privées, habituellement avec le pdg de l'entreprise en question.

Le président: Voulez-vous dire le pdg de l'investisseur institutionnel lui-même ou de celui de l'entreprise dans laquelle il investit?

M. Riedl: Je veux parler de celui de l'entreprise dans laquelle il investit. C'est la démarche normale. Parfois, quand cette option se révèle infructueuse, on peut toujours rencontrer un des administrateurs indépendants ou un groupe d'entre eux, voire le conseil d'administration au complet. Cette situation n'est pas très courante. Dans la plupart des cas, il suffit de rencontrer le pdg de l'entreprise. Dans ces discussions privées, on expose ses points de vue et on obtient que des changements soient apportés à la structure administrative ou aux activités de l'entreprise.

Le président: Vous avez été témoin de la discussion que nous avons eue ce matin sur les pour et les contre de l'absence de divulgation concernant la tenue même de telles rencontres. Nous avons entendu des points de vue divergents sur la question de savoir s'il était souhaitable, du point de vue des petits actionnaires, que la tenue de telles rencontres soit divulguée. Nous avons également entendu quelqu'un nous dire ce matin que les réunions en privé étaient typiques de l'approche à la canadienne, de notre attitude aimable et conciliante.

De votre poste d'observateur, dites-nous quels sont à votre avis les avantages et les inconvénients inhérents au fait de se montrer davantage transparent en informant le public de la nature de telles rencontres entre actionnaires institutionnels et dirigeants de sociétés dans lesquelles ces actionnaires investissent?

M. Riedl: C'est l'ancien président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario qui a dit, je pense, que le soleil était le meilleur désinfectant qui soit. Plus l'information circule à propos des événements, activités et prises de position d'importance, plus les intéressés y trouvent leur compte.

Dans la discussion de tout à l'heure où il a été question du seuil de divulgation publique, on a parlé d'un pourcentage de 10 p. 100. À ma connaissance, la SEC a établi ce seuil à 5 p. 100 aux États-Unis; il est, au Canada, à 10 p. 100. Toute personne — le mot «personne» s'entendant de tout groupe solidaire, particulier, société ou investisseur institutionnel — détenant plus de 10 p. 100 des actions d'une société est tenue de déclarer sa position.

Malheureusement à mon avis, il y a au Canada un certain nombre de conseillers en placement qui fondent depuis longtemps leur attitude en cette matière sur une interprétation juridique voulant qu'ils ne soient pas assujettis à cette obligation de divulgation étant donné qu'ils investissent au nom d'un certain nombre de groupes distincts. Il y a six ou sept ans, certains ont mené le combat en arrière-plan pour forcer les conseillers en placement à se soumettre à l'obligation de divulgation quand ils dépassent le seuil des 10 p. 100.

L'organisme de réglementation et les principaux investisseurs institutionnels — dont la plupart sont des conseillers en placement qui investissent au nom de fonds de retraite privés ou publics — ont convenu que dès que leur intérêt dans une même société

disclose and on any 2-per-cent change from that, up or down, they will disclose.

At the moment they are doing that on a voluntary basis until the Ontario Securities Commission obtains its new rule written. That disclosure is good because participants in the public marketplace can know when one of these large investors is taking a significant position or changing their position in the shares. The large public sector pension funds have always observed the 10-per-cent rule.

With respect to the private meetings, there is a trend now with respect to what is called the Allen committee of the Toronto Stock Exchange. They are trying to develop some stronger rules about disclosure of activity and to get away from these private meetings.

That is a part of the recommendation. What usually gets the press is the civil litigation side, to be able to sue corporate officers, directors and consultants for disclosure of misleading information. It is how a corporation will disclose and how they will communicate information with shareholders that is the important part of the Allen report.

In short, they recommend that, on a quarterly basis, usually through conference calls, the corporation should meet with representatives of the shareholders, including individuals from institutional investors and analysts of brokerage firms. A tape of that conference call is available to the public after it has occurred. The public can phone in and listen to what occurred there. A number of larger companies are already using this process.

It is an excellent disclosure, then, of what goes on in these high level communications between large shareholders and representatives of all shareholders. It discloses the questions that are asked and the answers that come to management. If you have not dialed into one of these lines and heard what has gone on, I strongly recommend you do so. It is a good way of becoming quickly educated as to what is happening.

The Chairman: You talk about the 10 per cent in Canada and the 5 per cent in the United States. Would you favour lowering the 10 to 5 in Canada?

Mr. Riedl: I guess I would be neutral on it. In the United States things are very different. To us, CalPERS and the teachers and college fund may seem big, but in the U.S. scheme of things they are quite small. It is more typical in the states that institutional investors, as large as they may be, only hold 1 per cent or less — 2 per cent would be large — of a corporation, so it is quite significant when they go over 5 per cent. In Canada, institutions very quickly get up near 10 per cent. For instance, OMERS, the last time I counted, had 22 or 23 holdings where they were over 10 per cent and needed to disclose. We will run into a problem if

dépasserait le seuil des 10 p. 100, ils le divulgueraient et qu'ils feraient de même par la suite pour toute fluctuation de 2 p. 100 à la hausse comme à la baisse.

Pour le moment, ils le font sur une base volontaire jusqu'à ce que la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario ait obtenu que son nouveau règlement soit rendu officiel. Cette déclaration est souhaitable, car elle permet à l'ensemble des intervenants sur le marché des valeurs mobilières de savoir quand un gros investisseur acquiert une position importante ou modifie sensiblement sa position comme actionnaire. Les fonds de retraite publics d'envergure ont toujours observé cette règle des 10 p. 100.

En ce qui concerne les rencontres privées, on observe actuellement une tendance qui va dans le sens des recommandations de ce qu'on a appelé le comité Allen de la Bourse de Toronto. Ce comité souhaiterait faire adopter des règles plus strictes concernant la divulgation des activités des investisseurs et faire interdire ces rencontres privées.

Ce n'est là qu'une partie des recommandations. Ce dont la presse fait état habituellement, c'est de la possibilité d'intenter des poursuites civiles contre les dirigeants, les administrateurs et les conseillers d'une société qui transmet une information trompeuse. Le volet le plus important du rapport Allen a trait à la façon dont les sociétés devront divulguer et transmettre l'information à leurs actionnaires.

Bref, ce que le comité Allen recommande, c'est que chaque trimestre la société s'entretienne, généralement par voie de conférence téléphonique, avec des représentants des actionnaires, incluant des porte-parole d'investisseurs institutionnels et des analystes de maisons de courtage. Un enregistrement sur bande audio devra être mis à la disposition du public après la tenue de cet entretien. Le public pourra composer un numéro et écouter ce qui s'y est dit. Un certain nombre de grandes entreprises utilisent déjà cette méthode.

Voilà une excellente façon de divulguer ce qui se passe au cours de ces rencontres de haut niveau entre actionnaires importants et représentants de tous les actionnaires. On peut y prendre connaissance des questions qui ont été posées et des réponses qui ont été fournies à la direction de l'entreprise. Si vous n'avez pas déjà composé un de ces numéros et écouté ce qui s'y dit, je vous le recommande fortement. C'est un bon moyen de se mettre rapidement au fait de ce qui se passe.

Le président: Vous dites que le seuil est fixé à 10 p. 100 au Canada et à 5 p. 100 aux États-Unis. Trouveriez-vous souhaitable qu'il soit abaissé à 5 p. 100 au Canada?

M. Riedl: Je préférerais rester neutre sur cette question. Le contexte est très différent aux États-Unis. À nos yeux, CalPERS et le fonds des enseignants et des professeurs de collège peuvent paraître considérables, mais par rapport à l'ensemble du secteur aux États-Unis, ils sont relativement petits. Les investisseurs institutionnels américains, même les plus importants, ne détiennent habituellement que 1 p. 100 ou moins — 2 p. 100 serait énorme — des actions d'une société. Donc, 5 p. 100, c'est beaucoup. Au Canada, les investisseurs institutionnels approchent très vite le seuil des 10 p. 100. Par exemple, la dernière fois que

you do drop it down to 5 per cent in Canada. We will have information overload.

The Chairman: We will have a telephone book.

Senator Stewart: Mr. Chairman, you anticipated one or two of my questions, so I am a bit ahead of the game even before I start.

You heard the evidence we were given earlier with regard to the apparent effects of the aggressive monitoring in the United States by CalPERS of the targets during the 1982 to 1987 period as compared with the achievements in the 1987 to 1992 period. Is there any investor in Canada that engages, to your knowledge, in the kind of aggressive monitoring that CalPERS engages in in the United States?

Mr. Riedl: I am not aware of any in Canada that take a similar approach to that. Again, the U.S. situation is quite different. It relates to the comment I made before that most of CalPERS's positions are quite small, 1 or 2 per cent of the total. That approach is more confrontational and it gives them a high public profile, but in Canada most institutional investors are well above that figure. The Ontario teachers hold, on average, about 4 per cent of every major company on the TSE where they invest. They invest mostly in TSE 300 companies.

Senator Stewart: The reverse side of the coin of what you are saying seems to be that these major institutional investors in Canada do not need to resort to the aggressive monitoring that CalPERS does because they own such a large percentage of the shares. A quiet luncheon should be sufficient to change the fat cats in Canada.

Mr. Riedl: Not quite, not the quiet luncheon. We should not just focus on the public sector pension funds. We should also bring in the corporate sector pension funds. Very few of them have their own internal investment management. In most cases, they have put the equity portion of the pension fund out with typically four investment managers in Canada, which typically will be the investment counselling firms who are acting not just on behalf of that one corporate pension fund but, in some cases, on behalf of more than 100 corporate pension funds, probably mingled in with public sector pension funds, mingled in with high-net-worth individuals, and mingled in with mutual fund money. When you add all that together, they quite often have a very high percentage of the corporate issuer's shares, and that is what gives them the clout to be able to sit down and say, "We own

j'en ai fait le compte, le fonds de retraite des employés municipaux de l'Ontario devait déclarer ses intérêts dans 22 ou 23 sociétés dont il détenait plus de 10 p. 100 des actions. Nous aurons un problème si vous abaissez ce seuil à 5 p. 100 au Canada. Il y aura engorgement d'informations.

Le président: Nous nous retrouverons avec un véritable annuaire téléphonique.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, vous avez déjà posé une ou deux de mes questions. J'ai donc déjà de l'avance avant d'avoir commencé.

Vous avez entendu l'autre témoin parler des effets évidents de la surveillance contraignante qu'exerce CalPERS aux États-Unis sur les sociétés qu'il avait ciblées entre 1982 et 1987 comparés aux résultats qu'il a obtenus entre 1987 et 1992. À votre connaissance, y a-t-il au Canada des investisseurs qui exercent une surveillance aussi contraignante que CalPERS?

M. Riedl: Je n'en connais aucun qui ait une attitude de ce genre. Je le répète, la situation aux États-Unis est très différente. Je vous réfère à cet égard à mon dernier commentaire où je disais que la position de CalPERS comme actionnaire de certaines sociétés est plutôt minime, soit 1 ou 2 p. 100 de l'ensemble de leurs actions. Son attitude est plus conflictuelle, et c'est ce qui fait parler, mais au Canada, la plupart des investisseurs institutionnels détiennent un pourcentage du capital-actions de certaines sociétés comparativement bien plus important. Le fonds de retraite des enseignants de l'Ontario, par exemple, détient en moyenne environ 4 p. 100 de l'avoir propre de chacune des grandes sociétés inscrites à la Bourse de Toronto dans lesquelles il investit. Ce fonds effectue la plupart de ses placements dans des sociétés faisant partie du TSE300.

Le sénateur Stewart: Le revers de la médaille dans ce que vous dites, c'est qu'il semble que ces gros investisseurs institutionnels au Canada n'ont pas besoin d'exercer une surveillance aussi contraignante que CalPERS étant donné qu'ils détiennent un pourcentage si élevé des actions des sociétés dans lesquelles ils investissent. Une simple invitation à déjeuner dans une ambiance agréable et discrète devrait suffire à fléchir les gros richards au Canada.

M. Riedl: Pas vraiment, pas un simple déjeuner tranquille. Il ne faudrait pas songer uniquement aux fonds de retraite publics. Il y a aussi les fonds de retraite privés. Très peu d'entre eux ont leurs propres gestionnaires de fonds à l'interne. La plupart d'entre eux confient la gestion de la portion de leur fonds qui est placée en actions aux quatre habituels gestionnaires de placements au Canada, généralement des experts-conseils en investissement qui représentent non pas un seul fonds de retraite privé, mais, dans certains cas, plus de 100 fonds de retraite privés qui sont probablement confondus avec des fonds de retraite publics, avec de l'argent de très riches particuliers et avec des fonds mutuels. Ces gestionnaires de placements finissent souvent par détenir, en mettant tout cela ensemble, un très fort pourcentage des actions de la société émettrice, et c'est ce qui leur donne le poids voulu pour

whatever, 9 per cent or 19 per cent or 6 per cent of your shares, and we have been taking a look at your corporate governance structure and we have some concerns in this area."

It is not done publicly because more can be accomplished in private discussions. The public arena is the last resort, from what I have seen.

Senator Stewart: You seem to be suggesting that we should be — I hesitate to use the word but I will — complacent. You seem to say, given the structure of corporate investment, whether it is big pensions or institutional investors, that we do not need the kind of aggressive monitoring that CalPERS undertakes, that the watchers are quite awake in Canada.

Mr. Riedl: Yes.

Senator Stewart: I suppose you would argue that the condition of our industry generally is good, to some extent, as a result of the watchfulness of the watchers.

Mr. Riedl: I would go so far as to say I consider the level of institutional investor competence in Canada higher than it is in the states. It is much more focused up here. In the United States, as the previous speaker mentioned, with TIAA-CREF trying to monitor 2,200 companies, they have to take a much broader approach. CalPERS has to monitor, I think, 3,000 companies when they get into their world arena. It is absolutely huge. So they need to take an approach using a screen to focus on a smaller number of companies that they can deal with.

In Canada, a number of institutional investors only choose 40 or 50 companies so they get to know those companies much more intimately. Their screen is used to select the corporate issuers in which they will invest. They do not need to use the approach that CalPERS is using, which is using the screen to select the targets for shareholder activism. The Canadian institutional investors are looking more at their whole portfolio to see where they are happy with the way the corporation is being managed, its governance structure, or to see areas in which they should be doing something.

In Canada there is also a focus on the ones where there are poorer returns, or the ones where the net asset value of the company seems to be well above the market price. Much of what the Ontario teachers plan does ends up being in the public arena, whether they want it to be or not, so just through the media you can follow the way they approach shareholder activism. The main one which has come to light lately has been the joint venture, TMI-FW, which is a group of about a dozen very talented people under the leadership of Thomas Taylor, managing money on behalf of the Bass family. That has been going on for over 12 years. The first time I heard of them down there must have been 15 or 20 years ago.

signaler aux dirigeants que certains aspects de la régie interne de leur entreprise les inquiètent.

Ils ne le font pas publiquement parce que les discussions en privé donnent de meilleurs résultats. D'après mon expérience, ce n'est qu'en dernier ressort qu'ils procèdent à ciel ouvert.

Le sénateur Stewart: Vous semblez vouloir dire que nous pourrions nous permettre de nous montrer un peu — j'hésite à prononcer le mot — suffisants. Vous semblez dire que, compte tenu de la structure des investissements effectués dans nos entreprises, que ce soit par d'importants fonds de retraite ou par des investisseurs institutionnels, nous n'avons pas besoin d'exercer une surveillance aussi contraignante que CalPERS, que les surveillants sont déjà suffisamment efficaces au Canada.

M. Riedl: Exactement.

Le sénateur Stewart: Je suppose que vous allez dire que, dans l'ensemble, notre industrie se porte plutôt bien, grâce à la vigilance de nos surveillants.

M. Riedl: J'irais même jusqu'à dire qu'à mon avis les investisseurs institutionnels sont plus compétents au Canada qu'aux États-Unis. Le marché est beaucoup plus concentré ici. Aux États-Unis, comme l'intervenant précédent le mentionnait, ils doivent nécessairement élargir leur champ d'observation, comme l'illustre le cas de TIAA-CREF qui essaie de surveiller 2 200 sociétés. CalPERS doit surveiller, je pense, 3 000 sociétés, en incluant ses investissements à l'étranger. C'est gigantesque. Ces fonds doivent donc adopter une perspective qui les amène à cibler ces sociétés afin de pouvoir concentrer leur action sur un petit nombre d'entre elles.

Au Canada, un certain nombre d'investisseurs institutionnels n'effectuent des placements que dans 40 ou 50 sociétés pour pouvoir les suivre de plus près. Ils se servent de leur crible pour choisir les sociétés émettrices dans lesquelles ils vont investir. Ils n'ont pas besoin d'adopter une attitude s'apparentant à celle de CalPERS, dont le crible sert à sélectionner les sociétés vers lesquelles il dirigera son activisme. Quand les investisseurs institutionnels canadiens consultent leur portefeuille, c'est davantage pour déceler les sociétés dont la gestion et la structure administrative sont satisfaisantes ou pour établir où ils devraient intervenir pour demander des améliorations.

Au Canada, les investisseurs cherchent en outre à investir dans les sociétés dont la rentabilité est inférieure à la moyenne, ou dans celles dont la valeur d'actif net semble largement supérieure à la valeur marchande. La plupart des interventions des gestionnaires du fonds de retraite des enseignants de l'Ontario auprès des entreprises finissent par être publiques, qu'ils le veuillent ou non, de sorte qu'il est toujours possible de suivre dans les journaux la façon dont ce fonds cherche à exercer une influence comme actionnaire. Le principal exemple d'activisme à avoir été médiatisé ces derniers temps est celui d'une société en participation, TMI-FW, un groupe d'une douzaine de personnes très talentueuses dirigé par Thomas Taylor, qui gère la fortune de la famille Bass. L'affaire dure depuis plus de 12 ans. La première fois que j'ai entendu parler de ces gens remonte à 15 ou 20 ans.

However, it has only come to light in Canada recently because of the venture with the Ontario teachers. Once it got into the media, the media has taken a great interest in it. I am not telling any tales out of school. My knowledge is based on what I read in the media, with respect. Thus far, there have been five companies this year in which have been over 10 per cent which needed to disclose. Their activities are mostly reported in the media. It is not the Ontario teachers doing that, it is their partner which is doing that activity.

Senator Stewart: Have you given any thought to the implications for the kind of practice that now prevails in Canada, the implications for the practice of moving away from the 20-per-cent rule where there would be more investment in the United States, for example?

Mr. Riedl: I am not sure what your question is about the 20-per-cent rule.

Senator Stewart: It is about foreign holdings.

Mr. Riedl: That is not an issue in which Fairvest is involved.

Senator Stewart: You have not put your mind to how that might impact the Canadian practice which you seem to suggest works pretty well?

Mr. Riedl: I believe so. The ceiling on 20 per cent in foreign property investment is another issue. I do not have any strong opinion on it.

The Chairman: You said a minute ago in response to Senator Stewart that the public arena should be the last resort. I should like to understand why you say that. Several members of this committee, including myself, who sit on public boards have clearly recognized that corporate governance, the behaviour of boards, et cetera, changed radically when the TSE guidelines — and they were only guidelines — led to a whole bunch of things having to become public or it being suggested that they become public. If you listened to Mr. Davidson this morning, you heard there is not much question but that the potential for embarrassment associated with public knowledge and media coverage of your activities is what leads to a change in behaviour. We are all human beings, and that is natural. I am curious as to why you think the public arena becomes the last resort rather than, perhaps, the first resort.

Mr. Riedl: I believe in your statement you have the answer. It is the potential for public disclosure and embarrassment. The potential is what can have effect. If we are dealing with a corporate CEO, or a CEO's board, his preference will be that he can deal with these issues and resolve them privately. There is not then the embarrassment of a public profile on the issue.

Ce n'est toutefois que depuis récemment qu'on entend parler d'eux au Canada, et c'est parce qu'ils ont entrepris une opération conjointement avec le fonds de retraite des enseignants de l'Ontario. Les médias se sont alors mis à s'intéresser à eux. Je ne vous raconte pas ce que j'ai appris à l'école, mais ce que j'ai lu dans les journaux, sauf votre respect. Depuis le début de l'année ils ont franchi le seuil des 10 p. 100 dans le cas de cinq sociétés dont ils ont acquis des actions et ils ont dû chaque fois déclarer leur position. Leurs activités sont la plupart du temps rapportées dans les médias. Ce n'est pas le fonds de retraite des enseignants qui fait le travail, mais plutôt ses partenaires.

Le sénateur Stewart: Avez-vous déjà songé aux conséquences que pourrait avoir pour le marché intérieur canadien des valeurs mobilières une éventuelle modification de la règle des 20 p. 100 qui aurait pour effet d'inciter les Canadiens à investir davantage aux États-Unis, par exemple?

M. Riedl: Je ne suis pas sûr de saisir de quels 20 p. 100 vous voulez parler dans votre question.

Le sénateur Stewart: Elle a trait aux portefeuilles d'actions de sociétés étrangères.

M. Riedl: Ce n'est pas là un dossier auquel Fairvest s'intéresse.

Le sénateur Stewart: Vous n'avez pas réfléchi aux conséquences que pourrait avoir cette mesure sur le marché canadien, qui, à ce que vous semblez prétendre, fonctionne pas mal du tout?

M. Riedl: Je le crois. Le plafond de 20 p. 100 sur l'acquisition d'avoirs étrangers est un autre débat. Je n'ai pas vraiment d'opinion à ce sujet.

Le président: Vous avez dit il y a un instant en réponse au sénateur Stewart que la médiatisation devait être une mesure de dernier ressort. J'aimerais comprendre pourquoi vous dites cela. Plusieurs membres du comité, y compris moi-même, qui sont membres de conseils d'administration d'organismes publics, reconnaissent hors de tout doute que les pratiques de régie d'entreprise, le comportement des conseils d'administration, et cetera ne sont plus du tout les mêmes depuis que la Bourse de Toronto a émis des lignes directrices — et ce ne sont pourtant que des lignes directrices — qui ont eu pour effet de faire en sorte qu'un tas de choses sont maintenant rendues publiques ou seraient censées l'être. Si vous avez écouté M. Davidson ce matin, vous avez pu constater que, selon lui, la gêne que peut susciter la divulgation publique et la couverture de vos activités par les médias est sans contredit le moyen idéal de provoquer des changements de comportement. C'est là une réaction naturelle chez les êtres humains. Je serais curieux de savoir ce qui vous fait penser que la médiatisation est une mesure de dernier ressort, alors que c'est peut-être celle à laquelle il faudrait songer en premier.

M. Riedl: Je pense que vous pouvez trouver la réponse dans vos propres affirmations. Je veux parler de la gêne qu'éprouve celui qui craint qu'on n'en vienne à rendre l'affaire publique. C'est ce sentiment qui peut faire bouger. Un pdg ou un membre d'un conseil d'administration avec qui on traite préférera bien sûr qu'on discute des problèmes et qu'on les règle en privé. Il s'épargne alors la gêne de voir l'affaire diffusée publiquement.

From the investor side, knowing that there is a preference to resolving conflicts, if it is down to a conflict, because it may not even get that far, it can be expressions of opinion and just influencing rather than conflict. If it is a conflict, it is better to keep it in private, where there is a better chance of resolving it. Even looking at the media these days and seeing the coverage on the postal strike, we see that it becomes difficult for these issues to be resolved once they have a public profile.

The Chairman: Do you say the fear of publicity is almost as powerful as the publicity itself?

Mr. Riedl: Yes. It is even stronger. A stronger influence that can lead to change of behaviour is the fear of the issue becoming public.

The Chairman: The fact that the kind of meetings you describe take place without other shareholders knowing that they take place, does that put the other shareholders, the individual minority shareholders, for example, at a disadvantage?

Mr. Riedl: Not at all. As a matter of fact, that brings up a point. We call it the free rider problem. I have seen this discussed in many places. It can be a bigger problem in the states.

If you want to read more about CalPERS, there is a great Canadian source. It is a book put out by Industry Canada, entitled, "Corporate Decision Making in Canada." It makes excellent reading. It is a package of great papers all about corporate governance. It contains one whole paper written on the CalPERS model in which it asks if it is applicable to Canada.

Senator Austin: What was the answer?

Mr. Riedl: My reading of it is that it is not applicable.

The Chairman: Why?

Mr. Riedl: I go back to what I said before. We have a very different situation. A Canadian institutional investor is free to choose and adopt the CalPERS model, if they so wish. I would not recommend that they do so. I am not aware of any that have done so. However, there is the freedom of choice.

Senator Tkachuk: The issue I brought up with Mr. Davidson had to do with an institutional investor meeting with management. We have been told here that institutional investors do not sit on boards, or that they often do not exercise their proxies in Canada. Shareholders vote for board members, exercising their franchise, in the hope that those board members will represent their views. They may or may not, which is a different question. However, that is the theory. It seems to me institutional investors want it both ways. They want to be able to sit down with management and

Quant à l'investisseur, sachant qu'il est préférable que les conflits se règlent — si conflit il y a, ce qui n'est pas forcément le cas —, il jugera peut-être qu'il vaut mieux exprimer son point de vue et s'en tenir à essayer d'influencer le cours des choses plutôt que de s'engager dans un conflit. Si jamais il y avait conflit, il demeurerait préférable d'en traiter en privé, où les chances d'en arriver à une entente sont meilleures. En prenant l'exemple de l'actuelle grève des postes et de tout le battage médiatique qui entoure ce conflit, on constate combien il est difficile de régler ces questions une fois qu'elles sont du domaine public.

Le président: Voulez-vous dire que la crainte de voir son cas publié dans les médias est une arme presque aussi puissante que la médiatisation elle-même?

M. Riedl: Tout à fait. Elle l'est même davantage. La peur que l'affaire ne soit rendue publique est un moteur on ne peut plus efficace pour amener la direction d'une entreprise à modifier son comportement.

Le président: Le fait qu'on tienne des rencontres comme celles que vous avez décrites sans même que les autres actionnaires en soient mis au courant place-t-il les autres actionnaires, par exemple les particuliers qui sont actionnaires minoritaires, dans une position désavantageuse?

M. Riedl: Absolument pas. À propos, votre question m'amène à vous parler d'un problème, celui des écrivains, comme on les appelle dans notre jargon. J'ai été témoin de maintes discussions à ce sujet. Ce problème est peut-être même encore plus aigu aux États-Unis qu'ici.

Si vous voulez mieux connaître CalPERS, je vous suggère un document canadien formidable. Il s'agit d'un livre qui a été publié par Industrie Canada et qui a pour titre «La prise de décision dans les entreprises au Canada». Il est très intéressant à lire. C'est un recueil d'articles de fond sur la régie d'entreprise. Dans l'un d'eux, qui est entièrement consacré au cas de CalPERS, on s'interroge sur l'applicabilité de ce modèle dans le contexte canadien.

Le sénateur Asselin: Quelle a été la réponse?

M. Riedl: D'après ce que j'ai compris, il ne serait pas applicable ici.

Le président: Pourquoi?

M. Riedl: Je vous rappelle ce que j'ai déjà dit. La situation se présente très différemment dans nos deux pays. Un investisseur institutionnel canadien est libre d'adopter le modèle CalPERS si tel est son choix. Je ne lui recommanderais pas de le faire. Je n'en connais pas qui l'ont fait non plus. Il a toutefois la liberté de choix.

Le sénateur Tkachuk: Le problème que j'avais abordé avec M. Davidson avait trait aux rencontres d'un investisseur institutionnel avec des dirigeants d'entreprise. On nous a dit ici qu'au Canada les investisseurs institutionnels ne sont habituellement pas membres des conseils d'administration et que, souvent, ils ne votent même pas par procuration. Quand des actionnaires élisent les membres des conseils d'administration et exercent leur droit de vote, c'est dans l'espoir que ceux qu'ils élisent feront valoir leurs points de vue. Le feront-ils? Cela reste à voir. Mais en principe, ce

influence decisions, but not bear responsibility for those decisions. A board member has certain responsibilities, legal, ethical and disclosure-wise. He or she has responsibilities that fall into a different class because of the position they hold. I am of the same view as Senator Kirby. When a major shareholder like the Ontario teachers pension plan meets with the president and CEO of a large Canadian company, as a shareholder I should like not only to know about the meeting but what has been said. That is a very private discussion. If the meeting is a negative discussion, I should like to know that because it impacts on my stock and, perhaps, on my own personal retirement program.

Are there things we can do to protect the shareholders? I am not so interested in the big guys; they can look after themselves. However, I am interested in the mom and pops with their RRSPs. I am interested in the people who have smaller pension plans that are highly affected by what happens when the Ontario Teachers Pension Plan acts, whether they sell or buy, and other large pension plans of that kind.

Mr. Riedl: I will go back to the free rider because I did not finish that point.

If an institutional investor is effective in changing corporate behaviour, it is because they expect that there will be a better investment return. This benefits all shareholders. However, the effort is being paid for by one shareholder.

One of my pet peeves, being associated with a very small firm on a limited budget, is that on occasion we will do something to improve the benefits for all shareholders. We may only have one or two clients paying for that effort. That is usually the situation, but all the shareholders are benefiting.

It is always helpful to have examples. A takeover bid may occur whereby it proceeds by a plan of arrangement. The key is that the shareholders get to vote on it. The price is well below what it should be or could be. By organizing enough shareholders to defeat the plan of arrangement, in order for the transaction to go through, there must be a renegotiation at a higher price. We have been able to effect that a couple of times. Whatever we do, we try to treat all shareholders equally.

Senator Tkachuk: I understand that.

devrait être le cas. Il me semble que les investisseurs institutionnels veulent avoir le beurre et l'argent du beurre. Ils veulent qu'on leur permette d'intervenir auprès des gestionnaires pour influencer leurs décisions, mais ils ne veulent pas qu'on les associe publiquement à ces décisions de crainte d'en être tenus responsables. Tout administrateur, lui, a des devoirs légaux, moraux et de discrétion. Ses devoirs sont d'un autre ordre compte tenu du poste qu'il détient. Comme le sénateur Kirby, j'aimerais bien, en tant que petit actionnaire, que, lorsqu'un actionnaire important comme le fonds de retraite des enseignants de l'Ontario rencontre le PDG d'une grande entreprise canadienne, on m'informe non seulement de la tenue de la rencontre, mais aussi de ce qui s'y est dit. Or, les discussions qui se tiennent dans les rencontres de ce genre sont habituellement très privées. Si elles tournent mal, j'aimerais bien le savoir, car l'issue de l'entretien risque d'avoir une incidence sur la valeur de mes actions et peut-être même sur mes futurs revenus de retraite.

Y a-t-il des choses que nous pouvons faire pour protéger les actionnaires? Il ne m'intéresse pas de protéger les gros bonnets; ils sont capables de le faire eux-mêmes. J'aimerais bien cependant qu'on se préoccupe du père ou de la mère de famille qui ont investi dans un REER. Je tiens à ce que soient protégés tous ceux qui ont des régimes de retraite moins généreux et qui sont fortement touchés chaque fois que le fonds de retraite des enseignants de l'Ontario ou d'autres importants fonds de retraite de ce genre bougent, soit pour acheter, soit pour vendre des actions.

M. Riedl: Je me permets de revenir sur la question des écrémements, car je n'avais pas terminé ce que j'avais à dire à ce propos.

Quand un investisseur institutionnel s'efforce d'amener des dirigeants d'entreprise à modifier leur comportement et y parvient, il le fait dans l'espoir d'améliorer le rendement de son investissement. Alors que tous les actionnaires en profitent, c'est celui qui a tout le mérite qui doit, en plus, payer la note.

L'une de mes bêtes noires comme associé d'une très petite affaire dont le budget est limité, c'est que, quand il nous arrive de faire quelque chose pour améliorer le sort de tous les actionnaires d'une entreprise, il n'y a généralement qu'un ou deux clients pour payer la facture.

Permettez-moi de vous donner un exemple, car les exemples sont toujours utiles. Il arrive parfois qu'une offre publique d'achat soit assortie d'un plan d'arrangement. Le problème pour les parties à la transaction, c'est de convaincre les actionnaires de se prononcer en faveur d'un plan d'arrangement où le prix offert pour les actions est bien inférieur à ce qu'il devrait ou pourrait être. Si l'on parvient à réunir suffisamment d'actionnaires pour faire échec au plan d'arrangement, on doit, pour que la transaction ait lieu, renégocier le prix des actions à la hausse. Nous avons réussi ce genre d'opération à deux ou trois reprises. Quoique nous fassions, nous essayons toujours de traiter tous les actionnaires sur le même pied.

Le sénateur Tkachuk: Je vois.

Mr. Riedl: All shareholders get the higher price, although the effort has been made by a few.

Senator Tkachuk: I do not think anything other than self-interest drives the meeting. Pension plans do not go to a meeting to say, "I want to help out those 2 million shareholders." They go to the meeting to help themselves. When they come out of the meeting, I would like to know — because it impacts me as a shareholder — whether they were happy with that meeting or not happy with that meeting.

Mr. Riedl: The responsibility is on the corporate issuer to disclose material information. If it is an important meeting, lawyers will be present. Even if they are not present, there are enough people involved managing a corporation or on the institutional investor side to know that if a significant event has occurred, there is an obligation for that to be disclosed publicly. That is what happens. Either the corporation discloses it, or the institutional investor will disclose it, or the institutional investor will ask the corporation to disclose it.

A case in point happened just last week with Nova Corporation. It was a private discussion during a conference call. In response to a question, Mr. Newall, the CEO of Nova, said yes, they were considering splitting the company into two pieces and that there was a pretty good chance that would happen. That was suddenly material information. They realized that, and there was immediately a public disclosure of that statement in that private meeting.

The Chairman: There is no question that if something goes on in one of those meetings that is material in the legal definition, you must disclose it. I read Senator Tkachuk to ask a softer test. For example, let us assume a big institutional investor goes in to talk to Company X. They were not told anything material, so there is no legal disclosure requirement. They come away with a feeling that this is not so good. Management talked to them, but they were clearly not getting anywhere. Their feeling about the company has gone down a bit or maybe a lot. That is not material.

The point Senator Tkachuk was making is that as an individual investor, should he know not only about the meeting, but should he have some sense of what that feeling was at the end of the meeting? That could be material to what he is saying.

Institutional investors have two big advantages over individual investors. One is that the institutional investor can work on a much longer time frame. The institutional investor will be around

M. Riedl: Dans de tels cas, tous les actionnaires obtiennent un prix plus élevé pour leurs actions, même si le coût de nos services n'est assumé que par quelques-uns.

Le sénateur Tkachuk: Selon moi, la rencontre ne vise que la satisfaction des intérêts personnels. Les gestionnaires de fonds de retraite ne se rendent pas à une rencontre dans le but d'aider les deux autres millions d'actionnaires. Ils y vont dans leur propre intérêt. En tant qu'actionnaire minoritaire, j'aimerais savoir si, quand ils en ressortent, ils sont satisfaits ou non de l'issue de la rencontre.

M. Riedl: C'est à la société émettrice des actions qu'il incombe de diffuser l'information. S'il s'agit d'une rencontre importante, elle se tiendra en présence d'avocats. Mais si aucun avocat n'est présent, il s'y trouvera normalement suffisamment de gens qui s'y connaissent en gestion d'entreprise ou qui oeuvrent dans le milieu des investisseurs institutionnels pour savoir que tout fait important qui y survient doit obligatoirement être divulgué publiquement. C'est ainsi que ça se passe. Ou bien la société publie l'information, ou bien l'investisseur institutionnel en prend l'initiative ou demande à la société de le faire.

On a justement eu un exemple de ce genre de situation la semaine dernière dans le cas de la société Nova. Au cours d'une discussion privée tenue par voie de conférence téléphonique, le pdg de Nova, M. Newall, a mentionné, en réponse à une question, qu'on envisageait effectivement de diviser l'entreprise en deux entités, et qu'il y avait de très bonnes chances qu'on le fasse. C'était suffisant pour que la teneur de la conversation devienne dès lors une information réputée substantielle. On s'en est rendu compte et on a immédiatement fait le nécessaire pour divulguer publiquement cette déclaration faite dans le cadre d'une réunion privée.

Le président: Toute information substantielle, au sens légal du terme, fournie dans le cours de telles rencontres doit incontestablement être divulguée. Si j'interprète bien les propos du sénateur Tkachuk, il souhaiterait semble-t-il qu'on élargisse la portée de la définition du terme «substantiel». Prenons par exemple le cas de discussions qu'on tiendrait dans le cadre d'une rencontre entre les représentants d'un important investisseur institutionnel et ceux de la société X. S'il ne se dit rien de substantiel, les parties ne sont pas obligées de divulguer la teneur de leurs discussions. Et si, au sortir de la rencontre, les représentants de l'investisseur ont le sentiment que rien de très bon ne s'en est dégagé, que les dirigeants leur ont bien expliqué certaines choses, mais qu'ils ne savaient manifestement pas où ils allaient, leur confiance dans l'entreprise s'en trouve quelque peu amoindrie, voire beaucoup. Dans ce cas, la description des sentiments éprouvés par les représentants de l'investisseur ne constitue pas non plus des éléments d'information substantiels.

Le sénateur Tkachuk se demandait si l'investisseur individuel devait être informé non seulement de la tenue de la rencontre, mais également de l'impression qu'en avaient gardée les participants. À son sens, ce devrait être réputé substantiel.

L'investisseur institutionnel a deux importants avantages sur l'investisseur individuel. Premièrement, l'investisseur institutionnel a une durée de vie beaucoup plus longue que l'investisseur

for a long time. The individual investor will not be around for a long time. Death does occur at some point. Second, the institutional investor has a much greater tolerance for risk because they can live through the downswings or mistakes in a single investment much more easily than can an individual investor. Those two factors may make it more material — not legally material — for the individual investor to know the outcome of the meeting and the feelings that the institutional investor had as a result.

I realize this is a difficult area to legislate or put guidelines on, but some of the evidence we had in our first set of hearings on the CBCA changes and some of the feelings we have seen here relate more to an amorphous feeling that individual investors would be better off if they had a better sense of what was going on, which the institutional investor has but is not required to make public because it is not public. How do we deal with that kind of “feeling” type of problem? That may be the basic question Senator Tkachuk was asking; is that correct?

Senator Tkachuk: You expressed it much more precisely.

Mr. Riedl: The requirement for disclosure should relate more to the transaction that occurs. A meeting could occur, and maybe there are negative feelings. However, if it does not result in any share trading activity, I do not see any need for disclosure.

Let us suppose what was revealed in the meeting led to reason and a decision by an institutional investor to undertake transactions, such as to sell the stock. Let us assume the investors are very small. If there is material insider information and they make a transaction, they could be sued for making a trade based on material inside information. Any investor could be prosecuted on that basis.

If the institutional investor is large, they will presumably report that they have over a 10-per-cent holding. There is talk of lowering the reporting requirement to 5 per cent.

At the moment, we have a hodgepodge in Canada in terms of reporting a change. Once you are over 10 per cent, you are considered an insider. It is unfortunate, but that is the way it is. With respect to most of the provinces, the trade must be reported within 10 days. Ontario is 10 days after the month end. My understanding is that there are recommendations by the securities administrators in Canada, the CSA, to change that legislation so we are all operating under the same basis, which is 10 days. Some people want to know earlier. They want to know within one day.

individuel qui, lui, est mortel. Deuxièmement, l'investisseur institutionnel est beaucoup moins vulnérable en cas de revers, puisqu'il peut survivre à des chutes boursières ou à des mauvais placements beaucoup plus facilement que l'investisseur individuel. Ces deux facteurs font qu'il est d'importance plus substantielle — mais non au sens légal du terme cette fois — pour l'investisseur individuel d'être informé de ce qui est ressorti d'une rencontre et des sentiments qu'éprouvait l'investisseur institutionnel à son issue.

Je suis conscient que ce sont là des aspects qui peuvent difficilement faire l'objet de mesures législatives ou de lignes directrices, mais certains des témoignages que nous avons entendus au cours de notre première série d'audiences sur les modifications à la Loi sur les sociétés par actions et certaines des impressions que nous avons cru percevoir nous laissent vaguement croire que l'investisseur individuel serait dans une meilleure position s'il était mieux informé de ce qui se passe. L'investisseur institutionnel détient, quant à lui, cette information, mais il n'est pas tenu de la rendre publique parce qu'elle n'est pas réputée d'intérêt public. Comment faudrait-il nous y prendre pour régler ce problème d'«impressions»? C'est peut-être essentiellement ce dont le sénateur Tkachuk voulait parler en posant sa question, n'est-ce pas?

Le sénateur Tkachuk: Vous avez été beaucoup plus explicite que moi.

M. Riedl: L'obligation de divulgation devrait n'être liée pratiquement qu'à la transaction proprement dite. Au sortir d'une telle rencontre, il peut arriver qu'on éprouve des sentiments négatifs. Mais si les discussions ne débouchent sur aucune transaction d'actions, je ne vois pas pourquoi il faudrait en divulguer la teneur.

Supposons que ce qui a été révélé au cours de la rencontre amène un investisseur institutionnel à décider d'effectuer une transaction, par exemple, de vendre ses actions. Supposons en outre que les investisseurs soient de très petits investisseurs. Si la transaction est effectuée sur la base d'informations substantielles d'initiés, il y a matière à poursuites. N'importe quel investisseur peut être poursuivi pour ce motif.

S'il s'agit d'un investisseur institutionnel important, il est probable qu'il se soumettra à la règle de divulgation obligatoire des intérêts excédant le seuil des 10 p. 100. Il est actuellement question d'abaisser ce seuil à 5 p. 100.

Une certaine confusion règne dans le moment au Canada concernant l'obligation de divulguer tout changement de propriété d'un bloc d'actions important. Dès qu'un actionnaire détient plus de 10 p. 100 des actions d'une société, il est réputé être un initié. C'est malheureux, mais c'est comme ça. La plupart des provinces exigent que les transactions soient déclarées en dedans de 10 jours. En Ontario, c'est 10 jours après la fin du mois. Sauf erreur, les administrateurs canadiens des valeurs mobilières, les CSA, ont recommandé de modifier cette loi pour que le même délai, soit 10 jours, s'applique partout. D'aucuns voudraient voir ce délai écourté et être informés dans les 24 heures.

The figure of 20 per cent was raised. As an investor, if you are over 20 per cent, you have to file Form 23, I believe it is. You have to file the intent to sell, and it becomes a public document for X number of days.

The area you are touching on is already partially in effect, but it could be changed to give faster disclosure and more disclosure.

Senator Tkachuk: Exactly. When a public company has an intent to purchase or an intent to begin negotiations, the securities commission considers that very important to the shareholder, even if they begin negotiations, and they are compelled to issue a press release and are compelled to notify the exchange immediately. Meanwhile, a person who owns 20 per cent of a company is having a meeting with management. That would be the least they could do. They would not be having it unless it is someone's birthday, or something. It would be important.

Mr. Riedl: Yes, but as soon as you get into writing something down, you get into problems of having to define it. If there is a meeting, when is it the type of meeting that needs to be reported?

Senator Tkachuk: I will leave that. I am just asking the question. I just think it is important.

Mr. Riedl: That is not an area that I have given much thought to, other than just in these last few minutes.

Senator Kelleher: I should like to turn back to corporate governance with respect to the mutual fund industry. When Mr. Tom Hockin appeared before us last evening in his position as executive director of the association, he left in my mind little or no doubt but that they, the industry, favour self-regulation. There was some acknowledgement of past sinning, but he said they are now moving to clean this up and that they can handle it.

I should like your view as an observer of the market and one who is aware of the alleged abuses. Do you feel this is sufficient, or should there be some form of regulation or guidelines set out by either the provincial or federal governments in this area?

I do not think anyone on this committee favours over-regulation. We realize this is a dynamic market, and when you are investing, no one will guarantee that you will always win.

Perhaps you could give us your observations as to whether what is in place at this time is sufficient for the average investor.

Mr. Riedl: This is not Fairvest's specialty at all.

Senator Kelleher: I am aware of that.

Mr. Riedl: However, I do have opinions, given my many years of experience.

Senator Kelleher: That is what I should like to hear.

Quelqu'un a parlé de la règle des 20 p. 100. L'investisseur qui a franchi le seuil des 20 p. 100 doit, sauf erreur, remplir un formulaire 23. Il est même tenu de déclarer une intention de vendre, et le document demeure public pendant un certain nombre de jours.

La règle dont vous parlez est déjà partiellement en vigueur, mais elle pourrait être modifiée pour écourter le délai ou exiger la divulgation d'autres éléments d'information.

Le sénateur Tkachuk: Absolument. Quand une société ouverte envisage d'acheter un bloc d'actions ou d'entreprendre des négociations à cette fin, la commission des valeurs mobilières considère cela comme très important pour l'actionnaire, même si les négociations en sont à leur tout début et que les parties sont alors tenues d'émettre un communiqué de presse et de donner avis de la transaction sur-le-champ. Entre-temps, l'actionnaire qui détient 20 p. 100 des actions de la société rencontre les dirigeants de l'entreprise. C'est bien du moins. Ils ne se rencontreraient sûrement pas pour des motifs futiles, à moins de vouloir célébrer un anniversaire de naissance. L'affaire serait réputée trop importante.

M. Riedl: Oui, mais dès qu'on entreprend de libeller quelque chose, le problème qui se pose, c'est de bien définir les concepts. Pour quel type de rencontre exigera-t-on une déclaration?

Le sénateur Tkachuk: Laissons tomber. Je posais simplement la question, car j'estime qu'elle est importante.

M. Riedl: Ce n'est pas une question à laquelle j'ai tellement réfléchi, mis à part ces dernières minutes.

Le sénateur Kelleher: J'aimerais revenir sur la question de la régie d'entreprise dans le cas de l'industrie des fonds mutuels. Quand M. Tom Hockin a comparu devant notre comité hier soir à titre de directeur général de son association, il m'a donné l'impression que l'industrie préférerait s'autoréglementer. Il a admis que certaines erreurs avaient été commises dans le passé, mais il a affirmé qu'on était en train de remettre de l'ordre dans tout cela et que l'industrie s'estimait en mesure de régler le problème elle-même.

J'aimerais connaître votre opinion en tant qu'observateur du marché bien au fait des abus présumés. Estimez-vous que l'autodiscipline suffirait, ou croyez-vous que les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral devraient adopter un règlement ou des lignes directrices dans ce domaine?

Je pense qu'aucun membre de notre comité n'est en faveur de la surréglementation. Nous sommes conscients qu'il s'agit là d'un marché dynamique et qu'il est impossible de garantir aux investisseurs qu'ils seront toujours gagnants.

Pourriez-vous nous dire si vous croyez que les règles qui sont en place actuellement sont suffisantes pour protéger l'investisseur moyen?

M. Riedl: Ce n'est absolument pas la spécialité de Fairvest.

Le sénateur Kelleher: Je le sais.

M. Riedl: Mais j'ai quelques opinions à ce sujet, compte tenu de mes nombreuses années d'expérience.

Le sénateur Kelleher: Nous aimerions les connaître.

Mr. Riedl: I have an interest in the integrity of public markets. I am a director of the Investment Dealers Association of Canada. With that hat on, I need to take an interest in this area.

I share the opinion of the acting chair of the Ontario Securities Commission that this is an area to be very much concerned about and one that needs regulation. His view is if the industry does not hurry up and get formal regulation, then he has no other choice than to have the Ontario Securities Commission increase its staff to provide it.

I do not think the problem is as much with some of the leaders in the industry. The problem is that so many new firms have started up. The number is approaching 200 mutual fund firms managing and handling people's money. In many cases, independent business people have started up without much experience with all the proper compliance regulations. I know a significant amount about regulation, my firm having been regulated for many years by the stock exchange. The Investment Dealers Association of Canada has been in the area of self-regulation for many years. They have very strict rules and regulations. There are two audits a year on systems. It is important because independent business people may not have the background to know all the safeguards that need to be in place to protect their clients' money. I am talking about honest, hard-working people not being aware of the concept of the co-mingling of funds and keeping them separate. There needs to be a regulatory structure in place.

Most people have a deposit in a bank account somewhere. We had some problems with banks back in the old days because they were not regulated. The U.S. did too, and they came to the Federal Reserve Bank. Unless you have regulation when large amounts of money are accumulated and strict guidelines and regulations where audits are done, things can go astray, even in legitimate operations. There is definitely a need for regulations and compliance.

The Chairman: Mr. Riedl, on behalf of the committee, I wish to thank you for taking the time to be with us today.

Senators, this completes the opening phase of our hearings.

The committee adjourned.

M. Riedl: Il est de mon intérêt que les marchés publics soient intègres. Je suis un des directeurs de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. En cette qualité, je me dois d'y attacher de l'importance.

Je suis d'accord avec le président suppléant de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario lorsqu'il dit qu'il s'agit d'un domaine qui suscite bien des inquiétudes et qui doit être réglementé. Selon lui, si l'industrie ne s'empresse pas d'adopter un règlement, il n'aura d'autre choix que de demander à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario d'engager du personnel pour rédiger la réglementation qui s'impose.

Je ne pense pas que le problème soit à ce point imputable à certains chefs de file de l'industrie. Le problème tient plutôt au très grand nombre de nouveaux joueurs dans ce domaine. Il y déjà tout près de 200 sociétés de fonds mutuels qui gèrent et placent l'argent des gens. Dans bien des cas, il s'agit de courtiers indépendants qui se sont lancés en affaires sans avoir trop d'expérience des exigences réglementaires. Je m'y connais pas mal en matière de réglementation, mon entreprise étant réglementée par la bourse depuis de nombreuses années. L'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières se charge d'auto-réglementation depuis longtemps. Elle a des règles et des règlements très stricts. Elle vérifie les systèmes deux fois par année. C'est important, car les courtiers indépendants ne connaissent pas toujours à fond les mesures qui doivent être prises pour protéger l'argent de leurs clients. Je parle de gens honnêtes et travailleurs qui ne savent pas que les fonds qui sont mis en commun doivent être gardés à part. Il s'impose qu'on mette en place un cadre réglementaire.

La plupart des gens ont de l'argent en dépôt dans une banque. Nous avons des problèmes autrefois avec les banques, parce qu'elles n'étaient pas réglementées. Les États-Unis en ont eu eux aussi, et c'est pourquoi ils ont créé la Federal Reserve Bank. Faute de réglementation pour protéger les sommes considérables d'argent qui s'accumulent et faute de lignes directrices et de règlements stricts en matière de vérification, on s'égare, même quand les opérations sont effectuées honnêtement. Il faut sans contester imposer une réglementation et la faire appliquer.

Le président: Monsieur Riedl, au nom des membres du comité, permettez-moi de vous remercier d'avoir pris le temps de venir témoigner devant nous aujourd'hui.

Honorables sénateurs, ainsi se termine la première phase de nos audiences.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

November 18, 1997

From Keith P. Ambaschtsheer & Associates Inc:

Mr. Keith P. Ambaschtsheer, President.

From the Faculty of Law of the University of Toronto:

Professor Jeffrey G. MacIntosh.

From Cortex Applied Research Inc.:

Dr. John Por, President.

November 19, 1997

From the Pension Investment Association of Canada:

Mr. Donald T. Walcot, Executive Vice-President and Chief Investment Officer, Bimcor Inc., Montreal;

Mr. Russell J. Hiscock, Manager of Investments, CN Investment Division, Montreal; and

Ms. Gretchen Van Riesen, Assistant General Manager, Pensions and Benefits Strategy, CIBC, Toronto.

From the Investment Funds Institute:

Mr. Thomas Hockin, President and Chief Executive Officer;

Mr. Jonathan Wellum, President & Portfolio Manager, AIC Group of Funds; and

Mr. Robert A.J. Leckey, Special Assistant to the President.

November 20, 1997

Mr. Murray G. Davidson, Senior Partner and Chairman, Perform Consulting.

Mr. William R. Riedl, President, Fairvest Securities.

Le 18 novembre 1997

De Keith P. Ambaschtsheer & Associates Inc:

M. Keith P. Ambaschtsheer, président.

De la faculté de droit de l'Université de Toronto:

M. Jeffrey G. MacIntosh, professeur.

De Cortex Applied Research Inc:

M. John Por, président.

Le 19 novembre 1997

De l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite:

M. Donald T. Walcot, vice-président exécutif et chef des placements, Bimcor Inc., Montréal;

M. Russell J. Hiscock, gestionnaire des placements, Division des placements de CN, Montréal; et

Mme Gretchen Van Riesen, directrice générale adjointe, Stratégie sur les pensions et les avantages sociaux, CIBC, Toronto.

De l'Institut des fonds d'investissement du Canada:

M. Thomas Hockin, président et chef de la direction;

M. Jonathan Wellum, président et gestionnaire de portefeuille, AIC Group of Funds; et

M. Robert A.J. Leckey, adjoint spécial au président.

Le 20 novembre 1997

M. Murray G. Davidson, associé principal et président, Perform Consulting.

M. William R. Riedl, président, Fairvest Securities.

Available from:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En vente:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Tuesday, December 2, 1997
Thursday, December 4, 1997

Issue No. 6

First and second meetings on:

Bill C-11, An Act respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, to provide relief against the imposition of certain duties of customs or other charges, to provide for other related matters and to amend or repeal certain Acts in consequence thereof

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Budget)
AND
THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-11)

APPEARING:

The Honourable Jim Peterson, P.C., M.P.,
Secretary of State
(International Financial Institutions)

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le mardi 2 décembre 1997
Le jeudi 4 décembre 1997

Fascicule n° 6

Première et deuxième réunions concernant:

Le projet de loi C-11, Loi concernant l'imposition de droits de douane et d'autres droits, la mise en oeuvre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et l'exonération de divers droits de douane ou autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence

Y COMPRIS:

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget)
ET
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-11)

COMPARAÎT:

L'honorable Jim Peterson, c.p., député,
secrétaire d'État
(Institutions financières internationales)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kenny
Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(or Kinsella (acting))
Ferretti Barth	Meighen
* Graham, P.C.	Poulin
(or Carstairs)	St. Germain, P.C.
Kelleher, P.C.	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Joyal substituted for that of the Honourable Senator Hervieux-Payette (*December 3, 1997*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Stanbury (*December 3, 1997*).

The name of the Honourable Senator Poulin substituted for that of the Honourable Senator Kolber (*December 3, 1997*).

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Joyal (*December 4, 1997*).

The name of the Honourable Senator St. Germain substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*December 4, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kenny
Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(ou Kinsella (suppléant))
Ferretti Barth	Meighen
* Graham, c.p.	Poulin
(ou Carstairs)	St. Germain, c.p.
Kelleher, c.p.	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Joyal est substitué à celui de l'honorable sénateur Hervieux-Payette (*le 3 décembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury (*le 3 décembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Poulin est substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber (*le 3 décembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal (*le 4 décembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain est substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 4 décembre 1997*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 27, 1997:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Kirby, seconded by the Honourable Senator Whelan, P.C., for the second reading of Bill C-11, An Act respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, to provide relief against the imposition of certain duties of customs or other charges, to provide for other related matters and to amend or repeal certain Acts in consequence thereof.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Whelan, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 novembre 1997:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kirby, appuyée par l'honorable sénateur Whelan, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-11, Loi concernant l'imposition de droits de douane et d'autres droits, la mise en oeuvre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et l'exonération de divers droits de douane ou autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Whelan, c.p., que le projet de loi soit déposé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 2, 1997

(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Callbeck, Kirby, Kelleher, P.C., Meighen, Oliver, Stewart and Tkachuk (9).

Other senators present: The Honourable Senators Bolduc, Kenny and Whelan (3).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Finance:

Mr. Terry Collins-Williams, Director, International Trade Policy Section;

Mr. Gilles Le Blanc, Senior Chief;

Mr. Fraser Laschinger, Coordinator, Simplified Tariff; and

Ms Christine Wiecek, Officer.

From the Department of Revenue Canada:

Ms Candace Breakwell, Director, Tariff Simplification, Trade Policy and Interpretations Directorate.

From the Canadian Vehicle Manufacturers' Association:

Mr. David Adams, Director, Policy Development;

Mr. Othmar Stein, Vice-President, Public Affairs, Chrysler Canada Ltd.;

Mr. Michael Sheridan, Director, Government Relations, Ford Motor Company of Canada, Limited; and

Ms Faye Roberts, Senior Policy Advisor, Trade, General Motors of Canada Limited.

From the Automotive Parts Manufacturers Association:

Mr. Ken MacDonald, Director, Policy Development.

From the Japan Automobile Manufacturers Association of Canada:

Mr. David Worts, Executive Director;

Mr. Vaughn Hibbits, Vice-President, Administration, Honda of Canada Manufacturing; and

Mr. Adriaan Korstanje, General Manager, Toyota Manufacturing Canada Inc.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 26, 1997, the committee proceeded to study Bill C-11, An Act respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, to provide relief against the imposition of certain

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 2 décembre 1997

(10)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Callbeck, Kirby, Kelleher, c.p., Meighen, Oliver, Stewart et Tkachuk (9).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Kenny et Whelan, c.p. (3).

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

M. Terry Collins-Williams, directeur, Section des politiques et du commerce international;

M. Gilles Le Blanc, chef principal;

M. Fraser Laschinger, coordonnateur, Tarif simplifié; et

Mme Christine Wiecek, agente.

De Revenu Canada:

Mme Candace Breakwell, directrice, Simplification du Tarif des douanes, Direction de la politique.

De l'Association canadienne des constructeurs de véhicules:

M. David Adams, directeur, Élaboration des politiques;

M. Othmar Stein, vice-président, Affaires publiques, Chrysler Canada Ltée;

M. Michael Sheridan, directeur, Relations gouvernementales, Ford du Canada Limitée; et

Mme Faye Roberts, analyste de la politique commerciale, General Motors du Canada Limitée.

De l'Association des fabricants de pièces d'automobile:

M. Ken MacDonald, directeur, Élaboration de politiques.

De la Japan Automobile Manufacturers Association of Canada:

M. David Worts, directeur général;

M. Vaughn Hibbits, vice-président, Administration, Honda of Canada Manufacturing; et

M. Adriaan Korstanje, directeur général, Toyota Canada Inc.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 26 novembre 1997, le comité entame son étude du projet de loi C-11, Loi concernant l'imposition de droits de douane et d'autres droits, la mise en oeuvre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et l'exonération des divers droits de douane ou

duties of customs or other charges, to provide for other related matters and to amend or repeal certain Acts in consequence thereof.

Mr. Collins-Williams made an opening statement and, along with Mr. Le Blanc and Ms Wiecek, answered questions.

Mr. Adams made an opening statement and, along with Messrs Stein and Sheridan, answered questions.

Mr. MacDonald made an opening statement and answered questions.

Messrs Worts, Hibbits and Korstanje made opening statements and answered questions.

At 11:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence.

M. Collins-Williams fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Le Blanc et de Mme Wiecek, répond aux questions.

M. Adams fait un exposé, puis, de concert avec MM. Stein et Sheridan, répond aux questions.

M. MacDonald fait un exposé, puis répond aux questions.

MM. Worts, Hibbits et Korstanje font un exposé, puis répondent aux questions.

À 11 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, December 4, 1997

(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:10 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Callbeck, Kelleher, P.C., Kenny, Ferretti Barth, Kirby, Meighen, Poulin, St. Germain, P.C., Stewart and Tkachuk (12).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

APPEARING:

The Honourable Jim Peterson, P.C., M.P., Secretary of State (International Financial Institutions).

WITNESSES:

From Carleton University's Centre for Trade Policy and Law:

Professor Michael Hart, Norman Patterson School.

From the Canadian Steel Producers Association:

Mrs Jean Van Loon, President; and

Mr. Denis Martin, Manager, Trade Relations and Market Data, Dofasco Inc.

From the Department of Finance:

Mr. Terry Collins-Williams, Director; and

Mr. Gilles Le Blanc, Senior Chief.

OTTAWA, le jeudi 4 décembre 1997

(11)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Callbeck, Kelleher, c.p., Kenny, Ferretti Barth, Kirby, Meighen, Poulin, St. Germain, c.p., Stewart et Tkachuk (12).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

COMPARAÎT:

L'honorable Jim Peterson, c.p., député, secrétaire d'État (Institutions financières internationales).

TÉMOINS:

Du Centre de droit et de politique commerciale de l'Université Carleton:

M. Michael Hart, professeur, École Norman Patterson.

De l'Association canadienne des producteurs d'acier:

Mme Jean Van Loon, présidente; et

M. Denis Martin, gestionnaire, Relations commerciales et données de marché, Dofasco Inc.

Du ministère des Finances:

M. Terry Collins-Williams, directeur; et

M. Gilles Le Blanc, chef principal.

From Industry Canada:

Mr. Slawek Skorupinski, Director General, Automotive Branch.

From Customs Excise Union:

Mr. Ronny Moran, National President;

Ms Karen Dwyer, National Vice-President, Prairies and National Capital Region; and

Mr. George Scott, National Vice-President, Pacific.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 27, 1997, the committee continued its study of Bill C-11, An Act respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, to provide relief against the imposition of certain duties of customs or other charges, to provide for other related matters and to amend or repeal certain Acts in consequence thereof.

Professor Hart made an opening statement and then answered questions.

Ms Van Loon made an opening statement and then, along with Mr. Martin, answered questions.

Mr. Peterson made an opening statement and then, along with Messrs Skorupinski and Collins-Williams, answered questions.

Mr. Moran made an opening statement and then, along with Ms Dwyer and Mr. Scott, answered questions.

Senator Kelleher stated that he had a conflict of interest in this matter.

It was agreed, — That the brief submitted on Bill C-11 by the Customs Excise Union be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (*see Appendix 5900 B1/C-11, 6 "1"*).

It was agreed, — That Bill C-11 be adopted and reported to the Senate without amendment.

At 1:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

D'Industrie Canada:

M. Slawek Skorupinski, directeur général, Direction générale du transport routier.

De l'Union Douanes Accise:

M. Ronny Moran, président national;

Mme Karen Dwyer, vice-présidente nationale, Prairies et région de la capitale nationale; et

M. George Scott, vice-président national, Pacifique.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 novembre 1997, le comité poursuit son étude du projet de loi C-11, Loi concernant l'imposition de droits de douanes et d'autres droits, la mise en oeuvre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et l'exonération de divers droits de douanes ou autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence.

M. Hart fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

Mme Van Loon fait une déclaration et répond ensuite aux questions avec l'aide de M. Martin.

M. Peterson fait une déclaration et répond ensuite aux questions avec l'aide de MM. Skorupinski et Collins-Williams.

M. Moran fait une déclaration et répond ensuite aux questions avec l'aide de Mme Dwyer et de M. Scott.

Le sénateur Kelleher déclare qu'il est en situation de conflit d'intérêts relativement à cette question.

Il est convenu — Que le mémoire soumis relativement au projet de loi C-11 par l'Union Douanes Accise soit imprimé en annexe aux délibérations de ce jour (*voir l'annexe 5900 B1/C-11, 6 «1»*).

Il est convenu — Que le projet de loi C-11 soit adopté et qu'il en soit fait rapport au Sénat sans amendement.

À 13 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, November 26, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada and to present its final report no later than December 10, 1998, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, and to adjourn from place to place within and outside Canada for the purpose of its examination.

Pursuant to section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le MERCREDI 26 novembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi, 22 octobre 1997 à examiner l'état du système financier canadien et de faire rapport au plus tard le 10 décembre 1998, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire, ainsi qu'à se déplacer d'un endroit à l'autre au Canada et à l'étranger aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le budget présenté au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

APPENDIX (A) TO THE REPORT

STANDING COMMITTEE ON BANKING,
TRADE AND COMMERCE
EXAMINATION OF THE FINANCIAL SYSTEM
IN CANADA
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 1998

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, October 22, 1997:

The Honourable Senator Carstairs for the Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

THAT the Committee have the power to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 10, 1998.

The question being put on the motion, it was adopted."

SUMMARY OF EXPENDITURES

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES	\$ 34,940
TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS	\$ 198,646
OTHER EXPENDITURES	\$ <u>22,000</u>
TOTAL	\$ 255,586

The above budget was approved by the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce Committee on the 18th day of the month of November, 1997.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Chairman, Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

Date

Chairman, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

Date

ANNEXE (A) AU RAPPORT

COMITÉ PERMANENT DES BANQUES ET
DU COMMERCE
EXAMEN DE L'ÉTAT DU SYSTÈME
FINANCIER CANADIEN
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 1998

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 22 octobre 1997:

L'honorable sénateur Carstairs, au nom de l'honorable sénateur Kirby, propose, appuyé par l'honorable sénateur Callbeck,

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 10 décembre 1998.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SOMMAIRE DES DÉPENSES

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES	34 940 \$
TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS	198 646 \$
AUTRES DÉPENSES	<u>22 000 \$</u>
TOTAL	255 586 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le comité sénatorial permanent des banques et du commerce le 18^e jour du mois de novembre 1997.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Le président du comité permanent des banques et du commerce

Date

Le président du comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

Date

FOR INFORMATION ONLY PAST BUDGET

Total budget approved for special study for fiscal year 1996-97:	\$ 156,817.00
Expenditures to March 31, 1997:	\$ 58,636.00

STANDING COMMITTEE ON BANKING, TRADE
AND COMMERCE — EXPLANATION
OF BUDGET ITEMS

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Professional Services (0401)	
Expert consultants for communications and other services (to be determined) (40 days x \$500 per day)	\$ 20,000
2. Reporting and Transcribing Services (0403)	
Official reporters on contract for public hearings (3 reporters at \$40/h x 6 h per day for 2 days of testimony)	\$ 1,440
3. Hospitality by the Committee (0410)	
6 working lunches hosted by Committee when out-of-country (at \$1,000 per function)	\$ 6,000
4. Conference Registration Fees (0406)	\$ 1,000
5. Translation and Interpretation Services (0412)	
Services of technicians and equipment for electronic recording during public hearings (ISTS Inc. for 2 days)	\$ 2,000
6. Meals (0415)	
Working lunches and dinners (15 lunches or suppers at \$300 each)	\$ <u>4,500</u>
Total	\$ 34,940

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

1. Travel expenses (0203)	
A. Committee travel from Ottawa-London-Paris or Amsterdam or Berlin-Ottawa	
12 Senators	
1 Committee Clerk	
1 Researcher	
<u>4 Committee Assistants</u>	
18 participants	
a) Air Transportation:	
12 Senators (at business fare) x \$4,600 and 6 staff (at economy fare) x \$3,700	\$ 77,400
b) Ground Transportation:	
22 taxis (or equivalent in mini-buses) x \$30 x 18 participants plus 4 Senators (first class train to Paris) x \$279 and 2 staff (economy train to Paris) x \$181	\$ 13,358
c) Per Diem:	
12 days x \$112 x 18 participants	\$ 24,192

NOTE D'INFORMATION, BUDGET PRÉCÉDENT

Budget approuvé pour une étude spéciale pour l'année financière 1996-1997:	156 817 \$
Total des dépenses au 31 mars 1997:	58 636 \$

COMITÉ PERMANENT DES BANQUES ET
DU COMMERCE — EXPLICATIONS DES
POSTES BUDGÉTAIRES

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Services professionnels (0401)	
Experts-conseils en communications et autres services (à déterminer) (40 jours à 500 \$ par jour)	20 000 \$
2. Services de compte rendu et de transcription (0403)	
Sténographes officiels pigistes pour les audiences publiques (3 sténographes à 40 \$ l'heure, 6 heures par jour pour 2 jours de témoignage)	1 440 \$
3. Hospitality - Comités (0410)	
6 déjeuners de travail offerts par le Comité à l'étranger (à 1 000 \$ le déjeuner)	6 000 \$
4. Frais d'inscription (aux conférences) (0406)	1 000 \$
5. Services de traduction et d'interprétation (0412)	
Service des techniciens et matériel nécessaire à l'enregistrement pendant les audiences publiques à Toronto (ISTS Inc. pour 2 jours)	2 000 \$
6. Repas (de travail) (0415)	
Déjeuners et dîners de travail (15 déjeuners ou dîners à 300 \$ chacun)	<u>4 500 \$</u>
Total	34 940 \$

TRANSPORT ET COMMUNICATIONS

1. Frais de déplacement (0203)	
A. Déplacement du Comité Ottawa-London-Paris ou Amsterdam ou Berlin-Ottawa	
12 sénateurs	
1 greffier de Comité	
1 attaché de recherche	
<u>4 adjoints au Comité</u>	
18 participants	
a) Transport aérien :	
12 sénateurs à 4 600 \$ chacun (classe affaires) et 6 employés (classe économique) à 3 700 \$ chacun	77 400 \$
b) Transport terrestre :	
22 taxis (ou équivalent en minibus) à 30 \$ pour 18 participants plus 4 sénateurs (train première classe vers Paris) à 279 \$ chacun et 2 employés (train classe économique vers Paris) à 181 \$ chacun	13 358 \$
c) Indemnités journalières :	
12 jours à 112 \$ par personne pour 18 participants	24 192 \$

d) Hotel Accommodations:11 nights x \$270 per night for 18 participants \$ 53,460**TOTAL (Air Transportation, Ground Transportation, Per Diem, Hotel Accommodations)** **\$ 168,410****B. Committee travel from Ottawa - Toronto- Ottawa**

12 Senators

1 Committee Clerk

1 Researcher

2 Committee Assistants

3 Interpreters

3 Reporters

1 Committee Staff

23 participants

a) Air Transportation:23 participants (at full economy fare) x \$500 **\$ 11,500****b) Ground Transportation:**4 taxis (or equivalent in mini-buses) x \$25 x 23 participants
\$ 2,300**c) Per Diem:**2 days x \$49.55 x 23 participants **\$ 2,279****d) Hotel Accommodations:**2 nights x \$110 x 23 participants **\$ 5,060****TOTAL (Air Transportation, Ground Transportation, Per Diem, Hotel Accommodations)** **\$ 21,139****2. Participation by Committee members and/or staff in meetings or at conferences outside of Ottawa**

Note: This amount is based on two (2) persons attending three (3) different meetings or conferences

Airfare (2 persons x 3 meetings x \$500) **\$ 3,000**

Ground Transportation

(2 persons x 3 meetings x \$25 x 4 taxis) **\$ 600**

Per Diem

(2 persons x 3 meetings x \$49.55 x 1 day) **\$ 297****Total** **\$ 3,897****3. Courier Services (0213)** **\$ 200****4. Telecommunications (0223)**
(such as video conferencing) **\$ 5,000****ALL OTHER EXPENDITURES****1. Meeting rooms rentals (0500)** **\$ 2,000****2. Purchase of books, newspapers and periodicals (0702)**
Purchase of electronic periodical **\$ 10,000****3. Computer software over \$1,000 (0906)**
Purchase of financial data **\$ 9,000****4. Miscellaneous (0799)** **\$ 1,000****Total** **\$ 22,000****d) Chambres d'hôtel :**11 nuits à 270 \$ par nuit pour 18 participants **53 460 \$****TOTAL (Transport aérien, transport terrestre, indemnités journalières, chambres d'hôtel)** **168 410 \$****B. Déplacement du Comité Ottawa - Toronto - Ottawa**

12 sénateurs

1 greffier de Comité

1 attaché de recherche

2 adjoints au Comité

3 interprètes

3 sténographes

1 employé du Comité

23 participants

a) Transport aérien :23 participants (tous classe économique) à
500 \$ chacun **11 500 \$****b) Transport terrestre :**4 taxis (ou l'équivalent en minibus) à 25 \$ pour
23 participants **2 300 \$****c) Indemnités journalières :**2 jours à 49,55 \$ par personne pour 23 participants' **2 279 \$****d) Chambres d'hôtel :**2 nuits à 110 \$ par nuit pour 23 participants **5 060 \$****TOTAL (Transport aérien, transport terrestre, indemnités journalières, chambres d'hôtel)** **21 139 \$****2. Participation des membres du Comité ou du personnel aux réunions ou des conférences à l'extérieur d'Ottawa**

Nota : Montants établis pour deux personnes participant à trois différentes réunions ou conférences.

Transport aérien (2 personnes x 3 réunions x 500 \$) **3 000 \$**

Transport terrestre

(2 personnes x 3 réunions x 25 \$ x 4 taxis) **600 \$**

Indemnités journalières

(2 personnes x 3 réunions x 49,55 \$ x 1 jour) **297 \$****Total** **3 897 \$****3. Services de messagerie (0213)** **200 \$****4. Télécommunications (0223)**
(vidéoconférences notamment) **5 000 \$****TOUTES LES AUTRES DÉPENSES****1. Location des salles pour les réunions (0500)** **2 000 \$****2. Achat de livres, journaux et périodiques (0702)**
Achat de périodique électronique **10 000 \$****3. Logiciels de plus de 1 000 \$ (0906))**
Achat de données financières **9 000 \$****4. Divers (0799)** **1 000 \$****Total** **22 000 \$**

SUMMARY OF EXPENDITURES

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES	\$ 34,940
TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS	\$ 198,646
OTHER EXPENDITURES	\$ <u>22,000</u>
TOTAL	\$ 255,586

SOMMAIRE DES DÉPENSES

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES	34 940 \$
TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS	198 646 \$
AUTRES DÉPENSES	<u>22 000 \$</u>
TOTAL	255 586 \$

The Senate administration has reviewed this budget application.

L'Administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Gary O'Brien
Director of Committees and Private Legislation Date

Gary O'Brien
Directeur des Comités et de la législation privé date

Siroun Aghajanian, Director of Finance Date

Siroun Aghajanian, Directeur des Finances date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

ANNEXE (B) AU RAPPORT

THURSDAY, November 20, 1997

Le JEUDI 20 novembre 1997

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for the proposed expenditures of the said committee for the fiscal year ending March 31, 1998 for the purpose of its Examination of the Financial System in Canada as authorized by the Senate on Wednesday October 22, 1997. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 34,940
Transportation and Communications	198,646
All Other Expenditures	<u>22,000</u>
TOTAL	\$ 255,586

Respectfully submitted,

Le comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget présenté par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 1998 aux fins de leur examen de l'État du système financier canadien tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	34 940 \$
Transports et communications	198 646
Autres dépenses	<u>22 000</u>
TOTAL	255 586 \$

Respectueusement soumis,

Le président,

WILLIAM ROMPKEY

Chairman

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, December 4, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your committee, to which was referred the Bill C-11, An Act respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, to provide relief against the imposition of certain duties of customs or other charges, to provide for other related matters and to amend or repeal certain Acts in consequence thereof, has examined the said bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, November 26, 1997, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 4 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déposé le projet de loi C-11, Loi concernant l'imposition de droits de douane et d'autres droits, la mise en oeuvre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et l'exonération de divers droits de douane ou autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 26 novembre 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 2, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-11, respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, to provide relief against the imposition of certain duties of customs or other charges, to provide for other related matters and to amend or repeal certain Acts in consequence thereof, met this day at 9:35 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, today we begin our consideration of Bill C-11. It is commonly referred to as the Customs Tariff, although, as is typical with bills, it has a much longer title than that.

We will hear from four sets of witnesses this morning. The first group comprises officials from the Department of Finance and the Department of Revenue Canada. Minister Jim Peterson will be with us on Thursday when we wrap up consideration of this bill. We also have with us today representatives of the Canadian Vehicle Manufacturers' Association and the Automotive Parts Association, and the final witnesses today will be from the Japan Automobile Manufacturers Association of Canada.

Mr. Collins-Williams, would you begin by introducing your staff for the purposes of the Hansard reporters and then proceed to your opening comments. I understand that, as a result of a meeting between officials from Senator Tkachuk's office and my office with you yesterday, you understand the concerns that the witnesses following you will raise. I presume, therefore, you will attempt to deal with those during your opening comments in addition to any other opening comments you might make.

Mr. Terry Collins-Williams, Director, International Trade Policy Section, Department of Finance: With me today from the department are Mr. Gilles Le Blanc, Senior Chief, International Trade Policy; Mr. Fraser Laschinger, Coordinator for the Simplified Tariff; Ms Chris Wiecek, an officer in the International Trade Policy Division; and Ms Candace Breakwell, the Director of Tariffs Simplification.

We are pleased to have the opportunity to appear before this committee to assist in your examination of Bill C-11.

[*Translation*]

I have been told you were given the following documentation: a notice in the *Canada Gazette* dated March 23, 1996, on a proposal for an overall simplified Customs Tariff System; a brief summary of the parts of the bill concerned; the press release issued on October 7 when the ways and means motion on this bill was tabled, along with the accompanying information document and a booklet commenting on each provision of the bill.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 2 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-11, Loi concernant l'imposition de droits de douane et d'autres droits, la mise en oeuvre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et l'exonération de divers droits de douane ou autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Sénateurs, nous entamons aujourd'hui l'étude du projet de loi C-11. On l'appelle d'habitude le projet de loi sur le Tarif des douanes même si, comme la plupart des projets de loi, son titre officiel est beaucoup plus long que cela.

Nous entendrons ce matin quatre groupes de témoins. Le premier se compose de fonctionnaires du ministère des Finances et de Revenu Canada. Le ministre Jim Peterson se joindra à nous jeudi quand nous terminerons l'étude du projet de loi. Nous accueillons aussi aujourd'hui des représentants de l'Association canadienne des constructeurs de véhicules, de l'Association des fabricants de pièces d'automobile et, enfin, de la Japan Automobile Manufacturers Association of Canada.

Monsieur Collins-Williams, voulez-vous d'abord nous présenter ceux qui vous accompagnent pour les sténographes du hansom et faire ensuite votre déclaration d'ouverture? Je crois savoir que vous savez de quoi les témoins qui interviendront après vous parleront vu la rencontre que les adjoints du sénateur Tkachuk et les miens ont eue avec vous hier. J'imagine donc que vous profiterez de votre déclaration d'ouverture pour répondre à leurs préoccupations.

M. Terry Collins-Williams, directeur, Section des politiques de commerce international, ministère des Finances: Les fonctionnaires qui m'accompagnent aujourd'hui sont M. Gilles Le Blanc, chef principal, Politiques du commerce international; M. Fraser Laschinger, coordonnateur, Tarif simplifié; Mme Chris Wiecek, agente à la Division des politiques du commerce international; et Mme Candace Breakwell, directrice de la simplification du Tarif des douanes.

Nous sommes heureux de pouvoir témoigner devant votre comité pour vous aider dans votre examen du projet de loi C-11.

[*Français*]

À cet égard, on m'informe qu'on vous a remis la documentation suivante: l'avis de la *Gazette du Canada* du 23 mars 1996, portant sur une proposition globale de Tarif des douanes simplifié; un bref résumé des parties du projet de loi; le communiqué de presse émis le 7 octobre dernier lors du dépôt de l'avis de voies et moyens portant sur le projet de loi et le document d'information l'accompagnant ainsi qu'un cahier commentant chacune des dispositions du projet de loi.

Before answering your questions, I will just provide a brief overview of Bill C-11. Bill C-11 is the result of a study of the customs tariff and of its regulations, as announced in the February 1994 budget. The examination involved broad consultations with interested parties on a series of proposals, and was aimed at achieving the following objectives: adapting the customs tariff more effectively to competitive pressures which Canadian industries face as a result of trade liberalization, simplifying the tariff, and making it both more transparent and more predictable in order to reduce the regulatory burden and associated costs.

Bill C-11 repeals the existing customs tariff, replacing it with a tariff that updates and rationalizes the legislative text; proposes to broaden the scope of an existing power through which duties on imports can be reduced by Order-in-Council by extending it to all manufacturing inputs and to the service sector; provides for temporary authority to correct errors in the schedule by order; reduces customs tariffs on a wide range of manufacturing inputs.

The same tariff provisions also regulate requirements that are no longer justified. The bill replaces the Machinery Remission Program with specific tariff provisions in the Tariff Schedule; eliminates or reduces administrative procedures associated with some tariff provisions; groups tariff provisions into a single schedule — instead of the current seven — which contains about 8,000 provisions, instead of the current 11,000; establishes a simplified tariff structure, for example, by eliminating very low rates like those below 2 per cent by rounding off; and proposes amendments that complement the Customs Act.

[English]

The bill enjoys the broad support of Canadian industry which is anxious to see it implemented on January 1, 1998 as scheduled. Major industry associations — namely, the Canadian Importers Association, the Alliance of Manufacturers and Exporters of Canada, the Canadian Chamber of Commerce, and the Canadian Pulp and Paper Association — have written to the government to state their support for the bill and to seek its early adoption.

As indicated at second reading, despite the broad support the bill is receiving, two areas of concern have been raised. The first area of concern is the timing of implementation. Some are worried that their importing systems may not be ready for January 1, 1998. In recognition of the fact that there is a large change-over in data that must be installed in these systems, Revenue Canada has conducted, since April of this year, an extensive outreach campaign to provide the data needed to update importers' systems, including providing, in the summer, an electronic version of the database containing the necessary tariff and statistical information.

These efforts by Revenue Canada are continuing to ensure that importers have all the information they require before January 1, 1998.

Avant de répondre à vos questions, permettez-moi de faire un bref rappel du projet de loi C-11. Le projet de loi C-11 est le résultat de l'examen du Tarif des douanes et de sa réglementation annoncé dans le budget de février 1994. Cet examen, qui a impliqué de vastes consultations avec les intéressés sur une série de propositions, vise l'atteinte des objectifs suivants: mieux adapter le Tarif des douanes aux pressions concurrentielles auxquelles l'industrie canadienne fait face suite à la libéralisation des échanges, de le simplifier, le rendre plus transparent et plus prévisible afin d'alléger le fardeau réglementaire et les coûts connexes.

Le projet de loi C-11 abroge le Tarif des douanes existant et le remplace par un Tarif des douanes qui met à jour et rationalise le texte législatif; propose d'élargir la portée d'un pouvoir existant prévoyant la réduction des droits par décret sur les intrants en l'étendant à tous les intrants de fabrication et au secteur des services; prévoit un pouvoir temporaire permettant de corriger par arrêté des erreurs qui auraient pu être faites lors de l'élaboration de l'annexe; réduit les droits de douane sur une gamme importante d'intrants de fabrication.

Il élimine des dispositions tarifaires, règlements ou les exigences qui ne sont plus justifiés. Il remplace le programme de remise sur les machines par des dispositions tarifaires dans l'annexe du Tarif; élimine ou réduit les procédures administratives associées à certaines dispositions tarifaires; regroupe les dispositions tarifaires sous une seule annexe — au lieu de sept actuellement — comportant environ 8 000 dispositions au lieu de 11 000 actuellement; prévoit une structure de taux plus simple, par exemple, en éliminant les taux très bas, ceux en dessous de 2 p. 100 et en arrondissant les taux; et, propose des modifications complémentaires à la Loi sur les douanes.

[Traduction]

Le projet de loi bénéficie de l'appui général de l'industrie canadienne qui tient à ce que la mesure entre en vigueur le 1^{er} janvier 1998 comme prévu. Les principales associations de l'industrie, notamment l'Association des importateurs canadiens, l'Alliance of Manufacturers and Exporters of Canada, la Chambre de commerce du Canada et l'Association canadienne des pâtes et papier, ont écrit au gouvernement pour manifester leur appui au projet de loi et demander qu'il soit adopté rapidement.

Comme on l'a dit à l'étape de la deuxième lecture, malgré tout l'appui que reçoit le projet de loi, deux choses préoccupent les intéressés. La première est le moment choisi pour l'entrée en vigueur de la mesure. Certains craignent que leurs systèmes d'importation ne soient pas prêts pour le 1^{er} janvier 1998. Vu la grande quantité de nouvelles données qui doivent être installées dans ces systèmes, Revenu Canada a lancé en avril dernier une vaste campagne pour fournir aux importateurs les données dont ils auront besoin pour mettre à jour leurs systèmes, notamment en leur faisant parvenir cet été une version électronique de la base de données contenant les renseignements tarifaires et statistiques nécessaires.

Revenu Canada poursuit ses efforts pour s'assurer que les importateurs disposent de tous les renseignements voulus avant le 1^{er} janvier 1998.

In the same vein, some importers have asked that, for the first six months of 1998, Revenue Canada waive penalties for submitting incorrect statistical information. Revenue Canada has discussed this issue with the importing community and, in this regard, Revenue Canada has indicated that it is prepared to be flexible, provided importers make their best effort to apply the new tariff correctly.

Revenue Canada has also indicated that it is prepared to assist those who need help to identify the proper statistical information and to do so before the goods are imported into Canada.

The Canadian Vehicle Manufacturers' Association, which will appear before the committee today, has sought the withdrawal, from the schedule to the bill, of a duty-free provision for auto parts used in vehicle assembly in Canada by non-Auto Pact companies, namely Toyota and Honda. This would result in Toyota and Honda facing a duty on auto parts, something that has not incurred since Toyota and Honda commenced assembling vehicles in Canada. Auto Pact companies, on the other hand, continue to import all their parts duty free under the Auto Pact.

Since 1965, when the Auto Pact was implemented, no vehicle manufacturers, whether they operate under the Auto Pact, or not, have paid duties on the parts they import to assemble vehicles in Canada. The bill does not propose a policy change; rather, it continues the status quo to ensure a uniform manufacturing environment for all auto assemblers in Canada, so that Canada remains an attractive place for automotive investment.

The government has indicated to the industry that there is no current change in circumstances to cause it to change this policy.

Regarding the tariff on auto parts in the United States, a 2.5 per cent tariff applies. However, this tariff applies to imports of all auto assemblers in the United States, be they Auto Pact or non-Auto Pact companies. The United States, like Canada, provides a level playing field on input costs for all its auto assemblers. Bill C-11 ensures that this policy is continued in Canada.

Finally, I note that the Canadian Steel Producers Association will be appearing before the committee. I should point out that we have received no formal representations from the CSPA regarding the issues they may raise. We would be pleased to respond to any questions that might arise from their presentation afterward.

Senator Angus: As a matter of clarification, you are saying that this is basically a simplification bill; right? It is a morass of documentation, the whole customs tariff, and so forth. As the bill, by its very name, suggests, its main intention is to cut through all of this complexity and to simplify it for people in the business who interface one way or another with customs matters. Those are, the importers, customs brokers, your own people, revenue people. Is that correct?

Dans la même veine, certains importateurs ont demandé que Revenu Canada n'impose pas de pénalités à ceux qui fourniront des données statistiques incorrectes pendant les six premiers mois de 1998. Revenu Canada en a discuté avec les importateurs et répondu qu'il était prêt à faire preuve de souplesse tant que les importateurs feront de leur mieux pour appliquer correctement le nouveau tarif.

Revenu Canada a aussi signalé qu'il est prêt à aider ceux qui ont besoin d'aide pour identifier les données statistiques nécessaires et qu'il le fera avant que les marchandises ne soient importées au Canada.

L'Association canadienne des constructeurs de véhicules, qui témoignera devant le comité aujourd'hui, a demandé que l'on enlève de l'annexe du projet de loi une disposition permettant d'importer en franchise des pièces d'automobile utilisées pour l'assemblage au Canada de véhicules par des compagnies qui ne font pas partie du Pacte de l'automobile, en l'occurrence Toyota et Honda. Cela obligerait Toyota et Honda à verser des droits de douane sur des pièces d'automobile, alors que ni Toyota ni Honda ne paient de tels droits depuis qu'elles ont commencé à assembler des véhicules au Canada. D'autre part, les compagnies visées par le Pacte de l'automobile continuent d'importer toutes leurs pièces en franchise selon le pacte.

Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de l'automobile en 1965, aucun fabricant de véhicules, qu'il soit visé ou non par le pacte, n'a versé de droits sur les pièces importées pour l'assemblage de véhicules au Canada. Le projet de loi ne change rien à la situation, mais maintient le statu quo pour garantir des règles du jeu uniformes pour toutes les compagnies qui assemblent des automobiles au Canada afin que le Canada continue d'attirer des investissements dans l'industrie automobile.

Le gouvernement a signalé à l'industrie qu'il n'y avait rien de changé à la situation pour l'inciter à modifier cette politique.

Aux États-Unis, un tarif de 2,5 p. 100 est imposé sur les pièces d'automobile. Cependant, ce tarif s'applique aux importations de tous les fabricants d'automobiles des États-Unis, qu'ils soient visés ou non par le Pacte de l'automobile. Les États-Unis comme le Canada font en sorte que toutes les compagnies qui assemblent des automobiles paient les mêmes prix pour leurs facteurs de production. Le projet de loi C-11 garantit que cette politique continuera de s'appliquer au Canada.

Je note enfin que l'Association canadienne des producteurs d'acier témoignera devant le comité. Je signale que nous n'avons reçu aucune instance officielle de l'ACPA au sujet des préoccupations qu'elle peut avoir. Nous nous ferons un plaisir de répondre à toute question qui pourrait découler de leur témoignage plus tard.

Le sénateur Angus: Je voudrais une précision. Vous dites que le projet de loi est essentiellement une mesure de simplification. Le Tarif des douanes représente maintenant une montagne de documentation. Le nom même du projet de loi laisse entendre que son principal objectif consiste à se débarrasser de toute cette complexité et à simplifier le tarif pour les membres de l'industrie qui doivent s'occuper d'une façon ou d'une autre des questions de douane. Je veux parler des importateurs, des courtiers en douane,

Mr. Collins-Williams: That is correct. The objective of this bill, and the long consultation exercise we have been through leading to the drafting of this bill, is to simplify the tariff, to make it more transparent, more usable for the Canadian business community.

Senator Angus: In that sense, would you say that it is more of a technical bill? It is a housekeeping bill in the sense of what we have just said. Is that not correct?

Mr. Collins-Williams: Yes. In approaching the review of the Customs Tariff Act and the drafting of the amendments, our objectives were to achieve greater transparency and simplification of the legislation and the tariff itself.

Senator Angus: You do not mean in any way to change policy on big issues or on trade issues; correct? I am just trying to get the perspective of it.

We get housekeeping tax bills before us. We are told that we need not worry, that the changes are technical in nature and that there is nothing of substance in terms of a new policy direction.

We were presented with a pile of documents the other day, which Senator Meighen measured at 30.24 centimetres. His assistant nearly got a hernia carrying it in to the Senate chamber on the day of Senator Meighen's speech.

Mr. Collins-Williams: I will ask my colleague, Gilles Le Blanc, who directed this exercise, to explain in more detail our objectives and how they relate to policy.

Senator Angus: Do you understand the thrust of what I am getting at? There are times when we have debates about public policy. If there is evidence that would suggest reason for change, then it is aired and we discuss it. When it is technical in nature, we understand that you are the experts and that you are only trying to streamline the facilitation, if you will, of the legislation, not to bring in new policy. I am not too sure with this bill because of what I am hearing.

Mr. Gilles Le Blanc, Senior Chief, Department of Finance: As Mr. Collins-Williams has indicated, this initiative has two main objectives. The first was to try to adapt the tariff to make it more responsive to the competitive pressures that domestic industry is facing as a result of freer trade, partly in the North American market. The other aspect was to simplify the tariff and lessen the regulatory burden on industry and government.

On the competitiveness side, already in 1995 the government has implemented tariff reductions on a wide range of manufacturing inputs. That was part of the tariff simplification initiative. With the competitiveness aspect, an aspect of that was addressed in 1995. That was in anticipation of the scaling-down of the drawback program under the NAFTA on January 1, 1996. Basically, the government implemented those tariff reductions to

de vos propres fonctionnaires et de ceux du ministère du Revenu. Est-ce exact?

M. Collins-Williams: C'est exact. L'objectif du projet de loi et des longues consultations que nous avons menées avant de rédiger la mesure consiste à simplifier le tarif, à le rendre plus transparent et plus facile à utiliser pour les gens d'affaires du Canada.

Le sénateur Angus: À cet égard, diriez-vous qu'il s'agit davantage d'un projet de loi de nature technique? C'est une mesure purement administrative d'après ce que nous venons de dire, n'est-ce pas?

M. Collins-Williams: Oui. Quand nous avons décidé d'examiner la Loi sur le Tarif des douanes et de rédiger ces amendements, nous voulions obtenir plus de transparence et simplifier la loi et le tarif lui-même.

Le sénateur Angus: Vous ne voulez nullement changer la politique du gouvernement ou la politique relative aux questions commerciales, n'est-ce pas? J'essaie simplement de comprendre.

Nous recevons souvent des projets de loi fiscaux de nature administrative. On nous dit que nous ne devons pas nous inquiéter, que les changements sont purement techniques et ne représentent nullement une nouvelle orientation de politique.

Nous avons reçu l'autre jour toute une pile de documents qui, d'après le sénateur Meighen, mesurait 30,24 centimètres. Son adjoint a failli se faire une hernie en transportant ces documents au Sénat le jour du discours du sénateur Meighen.

M. Collins-Williams: Je demanderai à mon collègue, Gilles Le Blanc, qui a dirigé cette revue, d'expliquer davantage quels étaient nos objectifs et comment ils se rapportent à la politique du gouvernement.

Le sénateur Angus: Vous comprenez cependant ce que j'essaie de dire? Il nous arrive d'avoir des débats sur la politique de l'État. S'il semble y avoir une raison de changer la politique, nous en discutons. Lorsqu'un changement est de nature simplement technique, nous reconnaissons que vous êtes les experts et que vous essayez simplement de simplifier la loi, non pas d'appliquer une nouvelle politique. Je ne suis pas vraiment certain de ce que nous devons penser de ce projet de loi vu ce que j'entends maintenant.

M. Gilles Le Blanc, chef principal, ministère des Finances: Comme l'a dit M. Collins-Williams, cette initiative vise deux principaux objectifs. Le premier consistait à adapter le tarif pour qu'il réagisse mieux aux pressions concurrentielles auxquelles fait face l'industrie canadienne à cause de la libéralisation du commerce, en partie sur le marché nord-américain. Notre autre objectif consistait à simplifier le tarif et à réduire le fardeau réglementaire pour l'industrie et le gouvernement.

Du côté de la concurrence, dès 1995, le gouvernement a réduit le tarif sur un vaste éventail d'intrants manufacturiers dans le cadre de son initiative de simplification du tarif. Nous avons donc commencé à nous occuper de la question de la concurrence en 1995 vu que l'on devait commencer à réduire l'importance du programme de drawback aux termes de l'ALENA le 1^{er} janvier 1996. Le gouvernement a donc instauré ces réductions tarifaires

maintain and enhance the competitiveness of Canadian industry. That initiative was very well received by the domestic industry. It was implemented in June 1995.

In simplifying the tariff, we have made proposals which have some policy ramifications. For example, a provision exists right now in the tariff that allows for unilateral reductions in the rates of duty on some inputs used in Canadian manufacturing. We propose to broaden this to cover a broader range of inputs as well as to extend this to the service sectors for their inputs when they are using goods in the provision of services. In that sense, this is the broadening of an instrument which reflects a policy to assist domestic industry in improving its competitiveness. This was put to the Canadian public and it was well received.

Senator Angus: That is an example of the type of policy.

Mr. Le Blanc: That is right.

Senator Angus: It is not exclusively technical and a matter of simplification, it has some overriding policy provisions.

Mr. Le Blanc: I agree, but it is not new policy. This is existing policy.

One of the objectives is to adapt the Customs Tariff to the pressures the industry now faces. We have stated that we would make every effort to help the industry improve its competitiveness in the world market and in the domestic market.

Senator Angus: Mr. Collins-Williams indicated that two problems have been raised with respect to the legislation. The first relates to the timing of implementation which I gather, if the bill proceeds through Parliament on schedule, would be January 1, 1998; is that correct?

Mr. Le Blanc: Yes.

Senator Angus: We have heard representations from the customs union people who represent the people at the borders who must deal with these matters. They told us that implementation of this bill, would, in some cases, create new duties for them and, in others, eliminate duties. However, the overriding representation they made to us dealt with proper training.

Ms Breakwell, can you give us the assurance that, as far as the department is concerned, everything will be according to Hoyle and these folks will be able to do their jobs properly on January 1, 1998?

Ms Candace Breakwell, Director, Tariff Simplification, Trade Policy and Interpretations Directorate, Department of Revenue Canada: Absolutely. As a matter of fact, when the motion was first tabled in the House of Commons in April, we started working with industry, releasing all kinds of information on the motion and what that it to business generally. That began in April very aggressively by means of the electronic bulletin board and departmental bulletins.

pour maintenir et améliorer la compétitivité de l'industrie canadienne. Cette initiative a été très bien accueillie par l'industrie et elle est entrée en vigueur en juin 1995.

En simplifiant le tarif, nous avons formulé des propositions qui ont des conséquences sur le plan des principes. Par exemple, il existe maintenant une disposition tarifaire qui permet de réductions unilatérales des droits de douane sur certains intrants utilisés dans la fabrication au Canada. Nous comptons étendre cette disposition à d'autres facteurs de production et l'appliquer aussi aux secteurs des services lorsque ceux-ci utilisent certains articles pour fournir leurs services. À cet égard, nous élargissons l'application du tarif pour refléter un principe visant à aider l'industrie canadienne à devenir plus compétitive. Cette décision a été très bien accueillie par le public canadien.

Le sénateur Angus: C'est un exemple d'une conséquence sur le plan des principes.

M. Le Blanc: C'est exact.

Le sénateur Angus: Le projet de loi n'est donc pas uniquement technique et ne vise pas seulement la simplification; il contient certaines dispositions prépondérantes sur le plan de l'orientation.

M. Le Blanc: En effet, mais l'orientation ne change pas. C'est la même que suit actuellement le gouvernement.

L'un de nos objectifs consiste à adapter le Tarif des douanes aux pressions auxquelles l'industrie fait face. Nous avons déclaré que nous ferions tout le nécessaire pour aider l'industrie à devenir plus compétitive sur le marché mondial et au Canada.

Le sénateur Angus: M. Collins-Williams a dit que l'industrie avait noté deux problèmes à propos du projet de loi. Le premier concerne la date d'entrée en vigueur qui sera le 1^{er} janvier 1998, si j'ai bien compris et si le projet de loi est adopté à temps par le Parlement. Est-ce exact?

M. Le Blanc: Oui.

Le sénateur Angus: Nous avons reçu des instances des représentants du syndicat des agents des douanes qui doivent s'occuper de ces questions à la frontière. Ils nous ont dit que, dans certains cas, l'entrée en vigueur du projet de loi entraînerait l'application de nouveaux droits de douane et l'élimination de certains autres. Ce qu'ils veulent surtout, c'est recevoir la formation appropriée.

Madame Breakwell, pouvez-vous nous garantir que tout se fera dans les règles au ministère et que les agents des douanes pourront bien faire leur travail le 1^{er} janvier 1998?

Mme Candace Breakwell, directrice, Simplification du Tarif des douanes, Direction de la politique, Revenu Canada: Tout à fait. Quand la motion a été déposée à la Chambre des communes en avril, nous avons tout de suite commencé à collaborer avec l'industrie et nous avons diffusé toutes sortes de renseignements au sujet de la motion et de ses conséquences pour les gens d'affaires en général. Nous avons lancé une campagne d'information très dynamique en avril sur notre tableau d'affichage électronique et dans les bulletins du ministère.

With respect to departmental training, we immediately established several internal committees with regional representatives. We also established a committee to review the type of training that is required, not only at the border and the regional offices, but at headquarters.

As of June, we started developing national training programs for every officer in the regional offices respecting the proposed amendments to the Customs Tariff and the Customs Act. In early November, we delivered the training sessions to the regional trainer representatives who are currently delivering those training packages to every officer in the region. We have sent out 9,000 training packages. I am confident the training will be finished by early December.

Senator Angus: The record will reflect it is now December 2.

Ms Breakwell: By the end of this week or early next week, training will have been completed.

In addition to those formal training packages, over the summer we have been quite aggressively working and communicating with the regions on the details of the bill and what it means to their work.

Senator Angus: That is good. What comes across from the representations these workers have made to us is a concern that, given the general cutbacks in the labour force in this area, insufficient resources will be committed to the customs offices to deal with these new developments. Can you again give us your assurance in that regard?

Ms Breakwell: Yes, there will be sufficient resources. In regard to the custom processing side, the framework, what we attempted to do and did do is simplify the process not only for business but for the department. We will have a more efficient way of dealing with the processing of adjustments, refunds and appeals that would allow our staff to target more efficiently on areas of non-compliance and high risk.

At the same time, we can make those investments with business to educate them and, through achieving long-term goals, we will reduce a number of problems or misunderstandings. As a result of that improvement in the administration, we know there will be no requirement for additional resources.

Senator Angus: One of the most dramatically made points had to do with the determination processes. One of the statements in their brief was to the effect that what they would have had 30 days to do in the past they now have 30 seconds to do. I thought that sounded quite striking. What is your response to that?

Ms Breakwell: As I indicated, in keeping with the objectives of the bill, tried to simplify the way determinations, appeals and adjustments are processed.

S'agissant de la formation des employés, nous avons tout de suite créé plusieurs comités internes qui comprennent des représentants des régions. Nous avons établi un comité pour examiner le genre de formation qu'il faudrait non seulement à la frontière et dans les bureaux régionaux, mais aussi au siège social du ministère.

En juin, nous avons commencé à mettre au point des programmes nationaux de formation pour tous les agents des bureaux régionaux au sujet des amendements proposés au Tarif des douanes et à la Loi sur les douanes. Au début de novembre, nous avons organisé des séances de formation pour les représentants régionaux qui sont en train maintenant de remettre à tous les agents de leur région les troussees de formation que nous avons préparées. Nous en avons envoyé 9 000. Je suis certaine que la formation sera terminée d'ici le début de décembre.

Le sénateur Angus: Le compte rendu indiquera qu'on est maintenant le 2 décembre.

Mme Breakwell: D'ici la fin de la semaine ou le début de la semaine prochaine, la formation sera terminée.

En plus de ces troussees d'information en bonne et due forme, au cours de l'été nous avons travaillé très fort et nous avons communiqué avec les régions concernant les détails du projet de la loi et l'impact qu'il aura sur leur travail.

Le sénateur Angus: C'est bien. Ce qui ressort des représentations de ces employés, c'est la crainte que, vu les réductions générales de personnel dans ce domaine, les ressources dans les bureaux de douane ne suffisent pas pour mettre en application les nouvelles dispositions. Pourriez-vous nous rassurer encore une fois à cet égard?

Mme Breakwell: Oui, il y aura suffisamment de ressources. En ce qui concerne le traitement douanier, le cadre, ce que nous avons essayé de faire et ce que nous avons effectivement fait, ça a été de simplifier le processus non seulement pour les entreprises mais aussi pour le ministère. Nous aurons une méthode plus efficace pour nous occuper des rajustements, des remboursements et des appels, ce qui permettra à notre personnel de mieux cibler les cas de non-conformité et de risque élevé.

En même temps, nous pouvons faire des investissements pour éduquer les entreprises et, en réalisant des buts à long terme, nous allons supprimer un certain nombre de problèmes ou de malentendus. En raison de ces améliorations dans l'administration, nous savons qu'il n'y aura aucun besoin de ressources supplémentaires.

Le sénateur Angus: Un des points qui est ressorti le plus souvent concernait les processus d'examen. Dans leur mémoire, ils ont indiqué qu'ils avaient par le passé 30 jours pour faire ce qu'ils doivent faire maintenant en 30 secondes. Cela a retenu mon attention. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

Mme Breakwell: Comme je l'ai indiqué, nous avons voulu, afin de respecter les objectifs du projet de loi, simplifier la façon de procéder pour ce qui est de l'examen, des appels et des rajustements.

We removed the 30 days from the determination process deliberately because the current system is a very transactional-based system; that is to say, it is paper driven. The decision was made that we no longer required the 30-day review. As the Customs Act does speak to voluntary compliance, importers and brokers are accountable for giving us accurate trade data. Therefore, we will make the investment in the verification function and the client services function rather than in the paper-driven processing environment. We are moving from a transactional environment to a more global verification environment. We will make investments in researching areas of high risk, non-compliance and client education. We do not need the 30-day review period.

Senator Angus: Do you think that will create a problem?

Ms Breakwell: No.

Senator Angus: The other point you raised, Mr. Collins-Williams, related to Auto Pact companies.

Senator Oliver: Before the witness deals with that point, I should like to ask a supplementary question.

In response to the first concern raised, that is, the timing and the implementation of new systems, you had been asked for a six-month moratorium by certain groups and your response to that was that you were prepared to be flexible if importers used their best efforts. I would suggest that that is not a direct answer to a request for a six-month moratorium. Will you agree to their request for a six-month moratorium while they work out the kinks, or will you use your discretion and carry out the law if it is in your best interests? Will you or will you not grant the six months requested?

Ms Breakwell: Yes, we will. We have already written various industry groups and the two national service provider associations to confirm our position.

We will be flexible with respect to the accuracy of the statistical information for the first six months. That means that we will not be imposing any penalties for inaccurate information. However, there are some conditions. One is that the importers and brokers must use a valid 1998 number. The eight digit tariff information in the bill must be correct. They must also show due diligence.

Our overriding theme has been that we would be happy to assist importers who are having problems in identifying their ninth and tenth statistical digit and that they should come to us for assistance prior to the importation of the goods.

The Chairman: In light of the fact that you sent letters to various groups, would you be willing to table those letters with the committee?

Ms Breakwell: Yes, we would. I do not have them with me, but we will be pleased to provide them.

Nous avons éliminé le délai de 30 jours du processus d'examen parce que le système actuel est un système transactionnel, c'est-à-dire que c'est un système où il y a beaucoup de formalités. La décision a été prise de ne plus exiger un délai de 30 jours. Comme la Loi sur les douanes vise la conformité volontaire, il incombe aux importateurs et aux courtiers de nous donner des données exactes. Par conséquent, nous allons investir dans la vérification des services à la clientèle plutôt qu'au niveau des formalités. Nous passons d'un contexte transactionnel à un contexte de vérification plus global. Nous allons consacrer des fonds à la recherche des cas de risque élevé et de non-conformité et à l'éducation des clients. Nous n'avons pas besoin d'un délai d'examen de 30 jours.

Le sénateur Angus: Croyez-vous que cela créera un problème?

Mme Breakwell: Non.

Le sénateur Angus: L'autre point que vous avez soulevé, monsieur Collins-Williams, concernait les constructeurs signataires du Pacte de l'automobile.

Le sénateur Oliver: Avant que le témoin ne réponde à cette deuxième question, j'aimerais poser une question supplémentaire.

En réponse à la première préoccupation soulevée, c'est-à-dire le moment choisi pour la mise en application des nouveaux systèmes, certains groupes vous ont demandé un moratoire de six mois; vous avez répondu que vous étiez disposés à faire preuve de souplesse si les importateurs faisaient leur possible. À mon avis, il ne s'agit pas d'une réponse directe à une demande d'un moratoire de six mois. Allez-vous leur accorder un moratoire de six mois pendant qu'ils règlent des difficultés, ou allez-vous vous servir de votre pouvoir discrétionnaire et appliquer la loi si cela vous convient? Allez-vous accorder le moratoire demandé ou non?

Mme Breakwell: Oui, nous allons l'accorder. Nous avons déjà écrit à plusieurs groupes de l'industrie et aux deux associations nationales de fournisseurs de services pour confirmer notre position.

Nous ferons preuve de souplesse ce qui concerne l'exactitude des données statistiques pendant les six premiers mois. Cela veut dire que nous n'allons pas imposer de pénalités dans le cas de données inexactes, sous réserve de certaines conditions cependant. Premièrement, les importateurs et les courtiers doivent utiliser un numéro de 1998 valide. Le numéro tarifaire de huit chiffres dans le projet de loi doit être exact. Ils doivent aussi se montrer raisonnablement empressés.

Nous avons insisté sur le fait que nous serons heureux d'aider les importateurs qui éprouvent des difficultés à déterminer leurs neuvième et dixième chiffres et qu'ils devraient s'adresser à nous pour obtenir de l'aide avant d'importer les biens.

Le président: Étant donné que vous avez envoyé des lettres à divers groupes, seriez-vous disposés à déposer ces lettres auprès du comité?

Mme Breakwell: Oui. Je ne les ai pas apportées, mais nous serons heureux de les fournir au comité.

The Chairman: Our staff would like to see them before our meeting on Thursday. We would appreciate you forwarding them to our clerk.

Senator Angus: Continuing on this second point of concern, as I understand it, it relates to tariff item 9958.00.00 at page 2388 of the Customs Tariff Schedule. Is that one of the two areas of concern that has been raised?

Mr. Le Blanc: Yes.

Mr. Collins-Williams: That refers to the automotive parts tariff.

Senator Angus: This tariff item reads:

Parts, accessories and articles, excluding tires and tubes, for use in the manufacture of original equipment parts\$

I gather that item is known as "OEP parts".

...for passenger automobiles, trucks or buses, or for use as original equipment in the manufacture of such vehicles or chassis therefor.

You indicated that there was no fundamental policy change, that this represents maintenance of a policy that has already been made. My question is: Am I correct that at some point there was a policy decision made which led to the passing of an Order in Council which expires on December 31 this year?

Mr. Collins-Williams: Yes.

Senator Angus: What was the policy decision that led to that Order in Council, in terms of a change from the Auto Pact arrangements that were theretofore in effect?

Mr. Collins-Williams: The Order in Council provided duty-free importation of automotive parts. That was not a change in policy previous to 1995 when it was introduced but, rather, a response to a change in the conditions relating to duty remission and duty drawback which had been the instrument by which non-Auto Pact automotive manufacturers in Canada had been enjoying duty-free treatment for the import of their parts until the end of 1995. As a result of the NAFTA, we were obliged to do away with what are called performance-based duty remissions and duty drawback as of January 1, 1996. In order to be able to continue to provide duty-free entry for parts for those vehicle manufacturers in Canada, we put in place a new instrument, which was the Order in Council.

Senator Angus: That Order in Council had a sunset date of December 31. What was the policy consideration that led to putting that in, rather than leaving it open-ended? If everybody had their minds made up that this was the right thing for Canada, why put a 31 December 1997 date on it?

Mr. Collins-Williams: I will ask Mr. Le Blanc to reply.

Le président: Notre personnel aimerait les voir avant notre séance de jeudi. Nous vous saurions gré de les faire parvenir à notre greffier.

Le sénateur Angus: Pour revenir au deuxième point, si je comprends bien, la préoccupation concerne le numéro tarifaire 9958.00.00 à la page 2388 de l'Annexe du Tarif des douanes. Est-ce qu'il s'agit là d'un des points soulevés?

M. Le Blanc: Oui.

M. Collins-Williams: Il s'agit du tarif sur les pièces d'automobile.

Le sénateur Angus: Ce numéro tarifaire se lit comme suit:

Parties, accessoires et articles, à l'exclusion des pneumatiques et chambres à air, devant servir à la fabrication de parties d'équipement d'origine...

Je crois comprendre qu'on utilise pour désigner ce numéro l'abréviation «PEO».

...de véhicules de tourisme, de camions ou d'autobus, ou devant servir d'équipement d'origine dans la fabrication de ces véhicules ou de leurs châssis.

Vous avez indiqué qu'il n'y a pas eu de changement fondamental d'orientation, que l'orientation actuelle est maintenue. Ma question est la suivante: est-ce que j'ai raison de croire qu'une décision a été prise sur le plan de l'orientation, à un moment donné, laquelle a abouti à un décret en conseil qui prend fin le 31 décembre de cette année?

M. Collins-Williams: Oui.

Le sénateur Angus: Quelle était cette décision d'orientation qui a abouti au décret, concernant un changement dans les dispositions du Pacte de l'automobile qui étaient alors en vigueur?

M. Collins-Williams: Le décret en conseil a permis l'importation en franchise de pièces d'automobile. Il ne s'agissait pas d'un changement par rapport à la politique en vigueur lorsque le décret a été pris en 1995, mais plutôt d'une réaction au changement intervenu dans les conditions en vertu du régime de drawback et de remise de droits, l'instrument qui avait permis aux constructeurs non signataires du Pacte de l'automobile au Canada d'importer en franchise des pièces d'automobile jusqu'à la fin de 1995. L'adoption de l'ALÉNA nous a obligés à éliminer ce qu'on appelle les remises de droits fondées sur le rendement et le drawback de droits à partir du 1^{er} janvier 1996. Pour pouvoir continuer de permettre l'importation en franchise des pièces pour ces constructeurs au Canada, nous avons créé un nouvel instrument, soit le décret en conseil.

Le sénateur Angus: La date d'expiration du décret en conseil est le 31 décembre. Pour quelle considération stratégique a-t-on décidé d'indiquer une date plutôt que le contraire? Si tout le monde croyait que c'était la chose à faire dans l'intérêt du Canada, pourquoi a-t-on indiqué le 31 décembre 1997?

M. Collins-Williams: Je demanderais à M. Le Blanc de fournir la réponse.

Mr. Le Blanc: There is no policy significance to the December 31, 1997 date; it applied to thousands of special tariff codes or provisions respecting the input goods. That was done because, on January 1, 1998, we are going to have duty-free trade between Canada and the United States pursuant to the FTA. It was decided administratively that we would review the need to continue those before the FTA comes fully into effect. With duty-free trade with the United States, a lot of those provisions were no longer needed. It was decided that we would continue some and not others. Under the new tariff, basically, that review has taken place because a lot of those special tariff provisions have been eliminated and others have been converted to tariff provisions in the new single schedule. One of those codes that have been converted, because there is significant trade under them, is the code you have just mentioned. It used to have a different number, but now it is part of the schedule under Chapter 99.

Senator Angus: The particular tariff item I read out does not apply exclusively to trade with the U.S., does it?

Mr. Le Blanc: No.

Senator Angus: On the contrary; it is an exception to the rules.

Mr. Le Blanc: No, no. By way of background, with regard to those special provisions or codes that exist under the current tariff, if 100 per cent of the trade were from the United States, there would not be a need for a special provision as the goods will come in under the regular tariff provisions duty-free from the U.S. in 1998. That particular provision applies across the board. It applies on a MFN basis.

For codes where trade was not coming only from the U.S., but was coming from elsewhere as well, they will be continued, but they have been converted to tariff provisions in the main body of the tariff.

Mr. Collins-Williams: If I could just add something to Mr. Le Blanc's response, for clarification. In 1995, we were working actively on this tariff simplification exercise and we anticipated the coincidence of the January 1, 1998 elimination of all tariffs with the United States. We were expecting that we would be able to put the new simplified tariff in place, on January 1, 1998, which would absorb all of these codes fully into the tariff schedule. That is why these codes were, if you like, running to December 31, 1997, as a part of this larger exercise.

Senator Tkachuk: I am neither a lawyer nor an expert in tariffs. Can you take me through the process for an automobile part made in, say, South Korea and one made in the United States, prior to the Order in Council and then following it?

Mr. Collins-Williams: I will ask Christine Wiecek to reply.

M. Le Blanc: La date du 31 décembre 1997 n'a pas de signification stratégique; cette date s'appliquait à des milliers de dispositions ou de codes tarifaires spéciaux régissant les intrants de produits. Nous avons procédé de cette façon parce que, le 1^{er} janvier 1998 entrera en vigueur le commerce en franchise entre le Canada et les États-Unis en vertu de l'ALE. Nous avons pris la décision administrative de réexaminer la nécessité de continuer d'avoir des codes spéciaux avant l'entrée en vigueur globale de l'ALE. L'entrée en vigueur du commerce en franchise avec les États-Unis faisait en sorte que beaucoup de ces dispositions n'étaient plus requises. Il a été décidé d'en conserver certaines et pas d'autres. En somme, nous avons procédé à ce réexamen parce que beaucoup de ces dispositions spéciales ont été éliminées et d'autres ont été converties en dispositions tarifaires dans la nouvelle annexe consolidée. Le code que vous venez de mentionner est un de ceux qui a fait l'objet d'une conversion parce que le niveau de commerce était assez important. Le numéro a changé, et il fait maintenant partie de l'annexe du chapitre 99.

Le sénateur Angus: Le numéro tarifaire que j'ai cité ne s'applique pas exclusivement au commerce avec les États-Unis, n'est-ce pas?

M. Le Blanc: Non.

Le sénateur Angus: Au contraire; il s'agit d'une exception aux règles.

M. Le Blanc: Non, non. Pour vous donner un peu de contexte sur ces dispositions ou ces codes spéciaux qui existent en vertu du tarif actuel, si 100 p. 100 du commerce venait des États-Unis, on n'aurait pas besoin d'une disposition spéciale comme celle-ci. Par ailleurs, cette disposition s'applique à tous les pays. Il n'y a pas de dispositions spéciales pour les États-Unis. Il s'agit d'un tarif NPF; néanmoins, comme tous les biens en vertu de cette disposition spéciale proviennent des États-Unis, nous avons décidé qu'elle n'était pas nécessaire parce que les biens seraient assujettis aux dispositions tarifaires usuelles, en franchise en provenance des États-Unis.

Dans d'autres cas, les biens provenaient non pas des États-Unis, mais d'autres pays, et nous avons décidé de conserver ces dispositions spéciales, mais elles doivent être converties en dispositions tarifaires dans le corps principal du tarif.

M. Collins-Williams: J'aimerais ajouter quelque chose à la réponse de M. Le Blanc, pour clarification. En 1995, nous avons travaillé activement à la simplification de ce tarif; nous avions prévu la coïncidence de l'élimination le 1^{er} janvier 1998 de tous les tarifs avec les États-Unis. Nous nous attendions à pouvoir mettre en place le tarif simplifié dès le 1^{er} janvier 1998 et ainsi absorber tous ces codes dans l'annexe du tarif. C'est la raison pour laquelle ces codes avaient pour date limite le 31 décembre 1997; cela faisait partie de cette visée plus grande.

Le sénateur Tkachuk: Je ne suis ni avocat ni expert en tarifs. Pourriez-vous me décrire le processus dans le cas d'une pièce d'automobile fabriquée, par exemple, en Corée du Sud et d'une autre fabriquée aux États-Unis, avant le décret en conseil et après?

M. Collins-Williams: Je demanderais à Christine Wiecek de répondre.

Ms Christine Wiecek, Domestic Tariff Affairs, International Trade Policy Division, Department of Finance: Previous to January 1, 1996, before the Order in Council, if an automobile part was, say, from Korea or Japan or Germany, under the Auto Pact, the Auto Pact companies would get that part duty-free. If the part was being imported by a non-Auto Pact company, Toyota or Honda, say, that company would get duty-free entry through two major programs. The first is duty drawback, where a duty is applied when a part comes in and is incorporated into a finished good, and once it is exported the duty is refunded. The second is a production-based remission program, where non-Auto Pact companies receive credits to offset the duty. So, in effect, there was no tariff on any parts for either Auto Pact or non-Auto Pact companies.

Senator Tkachuk: Previous to the Order in Council?

Ms Wiecek: Yes.

Senator Tkachuk: What happens when the Order in Council comes into effect?

Ms Wiecek: Duty-free treatment will continue to apply to all automotive parts, for both Auto Pact companies and non-Auto Pact companies. There is no change. As well, with tariff simplification there is still no change because the parts will continue to come in free for both Auto Pact and non-Auto Pact companies.

Senator Tkachuk: What about tires and tubes?

Ms Wiecek: Tires and tubes are excluded.

Senator Tkachuk: Why?

Ms Wiecek: They have been excluded since 1965 under the Auto Pact. I guess there have been some sensitivities with tire manufacturers; they have always been subject to duty.

Senator Tkachuk: That is protectionist. I am just asking because it stands out: tires and tubes.

Ms Wiecek: Yes, but they have been excluded since 1965.

Senator Tkachuk: I do not understand. Will this mean they are now included?

Ms Wiecek: No. Duties are still applicable on tires and tubes.

Senator Stewart: What you are telling us is that what happened in 1995 is that the technique by which the non-Auto Pact companies could bring in parts was simply changed.

The naive person standing at a distance might say that, under the free trade agreement or the NAFTA, a decision was made that duty remission programs based on performance would be

Mme Christine Wiecek, Questions tarifaires nationales, Division des politiques du commerce international, ministère des Finances: Avant le 1^{er} janvier 1996, avant le décret en conseil, dans le cas d'une pièce d'automobile provenant de la Corée du Sud, du Japon ou de l'Allemagne, en vertu du Pacte de l'automobile, les constructeurs signataires ne payaient pas de douane. Si la compagnie importatrice n'était pas un constructeur signataire du pacte, par exemple Toyota ou Honda, la compagnie était exemptée de douane grâce à deux régimes importants. Le premier régime est celui du drawback des droits: le droit s'applique lorsque la pièce est importée et utilisée pour produire un bien fini; une fois le produit exporté, le droit est remboursé. L'autre possibilité est le régime de remise de droits basés sur la production, en vertu duquel les constructeurs non signataires du Pacte de l'automobile reçoivent des crédits pour compenser le droit. Il n'y a donc, en réalité, aucun tarif sur les pièces d'automobile, que le constructeur soit signataire ou non signataire du Pacte.

Le sénateur Tkachuk: Avant le décret en conseil?

Mme Wiecek: Oui.

Le sénateur Tkachuk: Quelle sera la situation après l'entrée en vigueur du décret en conseil?

Mme Wiecek: Le traitement en franchise continuera à s'appliquer à toutes les pièces d'automobile, pour les constructeurs signataires et non signataires. Il n'y a aucun changement. De plus, la simplification tarifaire n'apporte pas de changement non plus parce que l'importation en franchise continuera pour les constructeurs signataires et non signataires du Pacte de l'automobile.

Le sénateur Tkachuk: Qu'est-ce qu'il en est des pneumatiques et des chambres à air?

Mme Wiecek: Les pneumatiques et les chambres à air sont exclus.

Le sénateur Tkachuk: Pourquoi?

Mme Wiecek: Ils sont exclus depuis 1965 en vertu du Pacte de l'automobile. Je suppose que les fabricants de pneus avaient des préoccupations; ces biens ont toujours été assujettis aux droits de douane.

Le sénateur Tkachuk: C'est protectionniste. Je pose la question tout simplement parce que cette inclusion des pneumatiques et des chambres à air ressort.

Mme Wiecek: Oui, mais l'exclusion date de 1965.

Le sénateur Tkachuk: Je ne comprends pas. Seront-ils dorénavant inclus?

Mme Wiecek: Non. Les pneumatiques et les chambres à air continuent d'être assujettis aux droits.

Le sénateur Stewart: Ce que vous êtes en train de nous dire, c'est que tout ce qui a changé en 1995, c'est la technique que les constructeurs non signataires pouvaient utiliser pour importer des pièces d'automobile.

Une personne un peu naïve qui regarde la situation de loin pourrait se dire que dans le cadre de l'accord de libre-échange ou de l'ALENA une décision a été prise d'éliminer les programmes

eliminated as of January 1, 1996, and that the drawbacks would be eliminated. Clearly, that had a purpose. The purpose was to ensure that these non-Auto Pact companies would not have, in effect, duty-free access to these imported parts.

The Governor in Council then brings in an Order in Council which does, by another technique, what was intended to be terminated under the free trade agreement or the NAFTA. How do you explain that the naive, distant observer is wrong?

Mr. Collins-Williams: To explain the situation you describe, senator, we have to explain the negotiating dynamic that occurred in the FTA and then in the NAFTA. It was a negotiating objective of the United States to remove performance-based duty remission and deferral programs from the Canadian system across the board, not related only to automotive trade. In the course of the negotiations, we accepted this discipline and obligation that we would remove performance-based remissions — that is, that we give duty remission or special duty treatment in return for a Canadian company undertaking to do certain things, such as manufacture something in Canada. The Americans objected to that. They have objected to it for a long time.

One of their objectives in the FTA and subsequently the NAFTA was to get that out of our system. In the context of the negotiation, we agreed to that. We were not agreeing that we would necessarily change our tariff treatment. That was not part of the negotiation.

What we did, as you had first described, Senator Stewart, was change the instrument by which we allow duty-free entry of automotive parts, consistent with the long-standing policy to allow duty free entry.

Senator Stewart: You are saying that the U.S. wanted to accomplish the elimination of subsidies concealed in our Customs Tariff policy.

Mr. Collins-Williams: I would prefer to call them "performance-based remission programs".

Senator Stewart: The word "subsidies" would not be understood in the United States because there is no such thing as a subsidy in the United States.

Mr. Collins-Williams: I believe there are many subsidies in the United States. I would not apply the term "subsidy" to these programs because it might expose us to further forms of discipline under international trade law.

Senator Stewart: Whatever terminology one wishes to use, what the U.S. appears to have wanted to do was stop the Government of Canada using its Customs Tariffs to achieve industrial production goals in Canada.

Mr. Collins-Williams: Yes, to be able to impose certain conditions in return for special tariff treatment.

Senator Stewart: We agreed to that, but we made it perfectly clear that we retained our right to rate our import duty on

de remises fondées sur le rendement à partir du 1^{er} janvier 1996 et d'éliminer les drawbacks. L'objectif était clair. Il consistait à s'assurer que les constructeurs non signataires du Pacte de l'automobile n'aient pas accès en franchise à ces pièces importées.

Le gouverneur en conseil a ensuite adopté un décret qui, grâce à une autre technique, a mis fin à ce que l'on avait prévu d'éliminer en vertu de l'ALE ou l'ALENA. Comment expliquer que celui qui observe la situation de loin a tort?

M. Collins-Williams: Pour expliquer la situation que vous décrivez, sénateur, nous devons parler de la dynamique de négociation qui s'est mise en place lors de l'ALE et ensuite de l'ALENA. L'objectif des États-Unis, dans ces négociations, visait à éliminer toutes les remises de douane fondées sur le rendement ainsi que tous les programmes de report du système canadien, et pas seulement ceux dans le domaine de l'automobile. Au cours des négociations, nous avons accepté ce concept et cette obligation d'éliminer les remises fondées sur le rendement, c'est-à-dire le fait de remettre des droits ou d'accorder un traitement spécial en échange lorsqu'une firme canadienne s'engage à faire certaines choses, comme fabriquer quelque chose au Canada. Les Américains s'opposaient à cela. Ils s'y opposent depuis longtemps.

Un de leurs objectifs dans le cadre de l'ALE et ensuite de l'ALENA visait à éliminer cet aspect de notre système. Dans le contexte des négociations, nous avons accepté cela. Nous n'acceptons pas nécessairement de modifier notre traitement tarifaire. Cela ne faisait pas partie des négociations.

Ce que nous avons fait, comme vous l'avez dit au départ, sénateur Stewart, ça a été de modifier l'instrument qui nous permettait d'autoriser l'entrée de pièces d'automobile en franchise, conformément à la politique de longue date visant à permettre l'entrée en franchise de droits.

Le sénateur Stewart: Vous dites que les États-Unis voulaient éliminer les subventions dissimulées dans notre politique sur le Tarif des douanes?

M. Collins-Williams: Je préfère les appeler les «programmes de remises fondées sur le rendement».

Le sénateur Stewart: Le mot «subventions» ne sera pas compris aux États-Unis, parce que les subventions n'existent pas là-bas.

M. Collins-Williams: Je crois qu'il y a beaucoup de subventions aux États-Unis. Je n'emploierais pas le mot «subvention» dans le contexte de ces programmes, parce que cela pourrait nous exposer à d'autres formes de discipline en vertu du droit commercial international.

Le sénateur Stewart: Peu importe la terminologie que l'on utilise, il me semble que les États-Unis voulaient empêcher le gouvernement du Canada d'utiliser ses tarifs douaniers pour atteindre ses objectifs de production industrielle au Canada.

M. Collins-Williams: Oui, afin de pouvoir imposer certaines conditions en échange d'un traitement tarifaire spécial.

Le sénateur Stewart: Nous avons accepté cela, mais nous avons dit clairement que nous allions conserver notre droit

automotive parts where, in the judgment of the Parliament of Canada, it ought to be set; is that correct?

Mr. Collins-Williams: That is exactly correct.

Senator Stewart: We achieved that initially by the Order in Council, which of course was made under appropriate statutory authorization. Now you are coming here requesting parliamentary action to do what the Americans expected we would do back in 1995; is that correct? There is nothing sneaky about what the Government of Canada is doing.

Mr. Collins-Williams: No. What we are doing is perfectly transparent, and the Americans understand and know that.

Senator Stewart: They understood it at the time.

Mr. Collins-Williams: Yes. We are now encompassing this and many other duty-free entry provisions fully within the tariff, so they are fully transparent and immediately understood by importers.

Senator Angus: I believe, sir, you have had substantial representations and complaints from the Canadian Vehicle Manufacturers' Association about the particular item I quoted earlier. They said the new policy is changing the nature of the Auto Pact agreement, which has been in effect since 1965.

Mr. Le Blanc: Yes, they approached us, but only recently. That proposal dates back to March 1996. It has been in the public domain since then, and it was only in late September that we received representations with respect to that particular tariff item.

Senator Angus: You had no complaints from them before, and you are saying they were well aware.

Mr. Le Blanc: In fact, we received representations in the fall of 1996, but it did not bear on that.

Senator Angus: When you received these representations in September of 1997, what was the government's response?

Mr. Le Blanc: The government response was essentially that this is no change in policy; it is the continuation of the status quo — that is to say, no manufacturers of cars in Canada have ever paid duty on the parts they require to manufacture cars or assemble cars in Canada.

Senator Oliver: What about Honda and Toyota?

Senator Angus: Are you suggesting to this committee that a duty remission process with criteria for performance, as your colleague mentioned a moment ago, is the same as a zero tariff?

Mr. Le Blanc: The fact of the matter is that no duties have been paid.

Senator Angus: No duties are paid when people are able to comply with the various conditions. In my 38 years of legal experience, to get a duty drawback through the remission process is a cumbersome task. You must establish that all the conditions

d'établir des droits à l'importation sur les pièces d'automobile au niveau adéquat, selon le Parlement du Canada, n'est-ce pas?

M. Collins-Williams: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Nous avons réussi cela au départ grâce au décret en conseil qui, évidemment, a été adopté conformément au pouvoir légal approprié. Maintenant, vous demandez au Parlement de prendre des mesures afin de faire ce que les Américains s'attendaient à ce que nous fassions en 1995, n'est-ce pas? Il n'y a rien de louche dans ce que le gouvernement du Canada fait.

M. Collins-Williams: Non. Nos démarches sont entièrement transparentes; les Américains les comprennent et sont au courant.

Le sénateur Stewart: Ils ont compris cela à l'époque.

M. Collins-Williams: Oui. Nous sommes en train d'inclure cet aspect et bien d'autres dispositions sur l'entrée en franchise dans le tarif, pour que ces dispositions soient entièrement transparentes et comprises immédiatement par les importateurs.

Le sénateur Angus: Je crois comprendre, monsieur, que vous avez eu beaucoup de représentations et de plaintes de la part de l'Association canadienne des constructeurs de véhicules au sujet de l'article dont j'ai parlé plus tôt. L'association dit que la nouvelle orientation change la nature du Pacte de l'automobile, qui est en vigueur depuis 1965.

M. Le Blanc: Oui, ils ont communiqué avec nous, mais seulement récemment. Cette proposition remonte à mars 1996. Elle avait été annoncée à ce moment-là et c'est seulement à la fin de septembre que nous avons reçu des instances à propos de ce numéro tarifaire.

Le sénateur Angus: Ce groupe ne s'était pas plaint du changement auparavant et il était tout à fait au courant de la situation.

M. Le Blanc: En fait, nous avons reçu des instances à l'automne de 1996, mais elles ne portaient pas là-dessus.

Le sénateur Angus: Quand vous avez reçu les instances du groupe en septembre 1997, quelle a été la réponse du gouvernement?

M. Le Blanc: Essentiellement, le gouvernement a expliqué que l'orientation ne changeait pas et que le statu quo était maintenu, autrement dit qu'aucun fabricant d'automobiles du Canada n'avait jamais eu à payer de droits de douane sur les pièces utilisées pour la fabrication ou l'assemblage d'automobiles au Canada.

Le sénateur Oliver: Honda et Toyota non plus?

Le sénateur Angus: Voulez-vous laisser entendre au comité qu'un mécanisme de remise des droits de douane qui comporte les critères de performance tels que votre collègue l'a expliqué il y a un instant est exactement la même chose qu'un droit de douane nul?

M. Le Blanc: Le fait est qu'aucun droit de douane n'a jamais été payé.

Le sénateur Angus: Aucun droit de douane n'est versé si l'on peut satisfaire à diverses conditions. Pendant mes 38 années de pratique du droit, j'ai constaté qu'il est très compliqué d'obtenir un drawback de douane par le processus de la remise. Il faut

have been complied with, which is different from having had to pay no duty at the outset.

Ms Wiecek: With respect to parts, both under the Auto Pact and the non-Auto Pact, the only condition is that they must be used in original equipment manufacturing. We are not talking about after-market parts. Neither Auto Pact companies, nor Toyota and Honda, can import an auto part duty free and sell it to Canadian Tire. The only condition is that they take it, use it, and manufacture a vehicle in this country.

Senator Callbeck: Mr. Chairman, the question I had regarding the duty has been answered.

However, I should like to know if the witness done an economic impact study. Has anyone done an economic impact study? Will there be any winners or losers as a result of passage of this bill?

Mr. Le Blanc: We have estimated, in terms of revenue forgone by the government or duty savings to industry, a figure in the order of \$90 million for 1998.

Senator Callbeck: Do you anticipate that any Canadian companies will suffer because of this legislation?

Mr. Le Blanc: This bill was developed over a period of three years, after extensive consultations with stakeholders. The government has received not only letters of support for the bill from major industry associations but also letters asking that the bill be adopted in time for implementation on January 1, 1998.

We have been working closely with industry in elaborating and developing this legislation. The reception has been very positive. Even those who are to appear here later have indicated that the bill is a good bill, although they have some concerns with one particular provision. Based on those consultations, I feel that industry is anxious to see it implemented.

Senator Stewart: I want to explore this a little to determine whether the Auto Pact comes in to the picture. We all received a copy of a letter from Tayce A. Wakefield, Vice-President, Corporate Affairs, General Motors of Canada Limited, the second paragraph of which states:

The Auto Pact was established in 1965 as Canada's strategic automotive policy. It provided duty-free treatment to automotive manufacturers prepared to commit to production and sourcing requirements. In the 1980s, when transplant manufacturers invested in Canada, only CAMI Automotive —

I understand that to be Suzuki GM Canada. The letter continues:

prouver que toutes les conditions ont été remplies, ce qui n'est pas la même chose que d'être exonéré des droits de douane dès le départ.

Mme Wiecek: Dans le cas des pièces, la seule condition que doivent respecter tant les fabricants visés par le Pacte de l'automobile que ceux qui ne le sont pas c'est que les pièces doivent être utilisées pour la fabrication d'automobiles neuves. Il ne s'agit pas des pièces de remplacement. Ni les compagnies visées par le Pacte de l'automobile, ni Toyota ou Honda, ne peuvent importer de pièces de remplacement en franchise et les vendre à Canadian Tire. La seule condition fixée, c'est que la compagnie importe la pièce et s'en serve pour fabriquer un véhicule au Canada.

Le sénateur Callbeck: Monsieur le président, on a déjà répondu à la question que je voulais poser au sujet des droits de douane.

Je voudrais cependant savoir si les fonctionnaires ont fait une étude d'impact économique. Quelqu'un a-t-il fait une telle étude? Y aura-t-il des gagnants ou des perdants si le projet de loi est adopté?

M. Le Blanc: Nous avons calculé que le projet de loi représente environ 90 millions de dollars en 1998 en droits de douane perdus par le gouvernement ou économisés par l'industrie.

Le sénateur Callbeck: Pensez-vous qu'il y aura des entreprises canadiennes qui souffriront de cette mesure?

M. Le Blanc: Le projet de loi a été mis au point sur une période de trois ans après de longues consultations auprès des intéressés. Le gouvernement a reçu non seulement des lettres d'appui des principales associations de l'industrie, mais aussi des lettres demandant que le projet de loi soit adopté comme prévu pour être en application le 1^{er} janvier 1998.

Nous avons collaboré de très près avec l'industrie pour préparer ce projet de loi. Il a été très bien accueilli. Même ceux qui viendront témoigner devant le comité plus tard ont dit que le projet de loi est une bonne mesure, même s'ils ont quelques inquiétudes au sujet d'une de ses dispositions. J'ai donc l'impression que l'industrie tient à ce que le projet de loi soit mis en vigueur.

Le sénateur Stewart: Je voudrais examiner les choses d'un peu plus près pour voir si le Pacte de l'automobile est en cause. Nous avons tous reçu une lettre de Tayce A. Wakefield, vice-président, Affaires générales, General Motors du Canada Limitée, dont le deuxième paragraphe se lit ainsi:

Le Pacte de l'automobile conclu en 1965 représente la politique stratégique du Canada pour l'industrie automobile. Il prévoyait que les fabricants automobiles n'auraient pas à payer de droits de douane s'ils étaient prêts à prendre certains engagements relatifs à la production et aux approvisionnements. Pendant les années 80, quand des fabricants transplantés ont investi au Canada, seulement CAMI Automotive...

Si je ne m'abuse, il s'agit de Suzuki GM Canada. La lettre continue:

...was willing to make the production and sourcing commitments to join the Auto Pact. Honda and Toyota were not prepared to make the necessary commitments and chose not to join the Auto Pact when they had the opportunity.

The letter then asks the members of the committee to seek to amend Bill C-11.

The implication is that Honda and Toyota, not having made certain commitments, should not be receiving the benefit of a zero-rated tariff as provided in this bill because they did not join the Auto Pact.

Is there some particular benefit to Canada under the Auto Pact such that Honda and Toyota, which declined to join the Auto Pact, should not be eligible for the free importation of original parts?

Mr. Collins-Williams: Extending duty-free treatment for the importation of original equipment parts to all vehicle manufacturers in Canada does not extend the benefits of the Auto Pact to all vehicle manufacturers in Canada. That is because the other condition and benefit of the Auto Pact concerns the duty-free entry of motor vehicles into Canada which only Auto Pact companies enjoy and which non-Auto Pact companies such as Honda and Toyota, even though they manufacture vehicles in Canada, do not enjoy.

Senator Stewart: When you say "duty-free entry of vehicles", what immediately comes to my mind is movement across the Canada-U.S. border. Would you amplify the conditions that prevail there? What are the conditions with regard to the duty-free movement of goods under the Auto Pact as affected by the Free Trade Agreement? What about vehicles produced, for example, by GM in far away places — that is, if they do produce them in far away places?

Ms Wiecek: Under the Auto Pact, if Auto Pact companies meet two main conditions of a certain production-to-sales ratio and a certain Canadian content ratio, they have the right to import vehicles duty free from anywhere in the world — that is, from the U.S., Japan and Mexico. Previously, under the duty remission programs, Toyota and Honda were able to import some of their vehicles duty free. Since these programs were terminated on January 1, 1996, Toyota and Honda must pay duty on every vehicle they import.

Senator Stewart: But not on parts, only for original manufacture?

Ms Wiecek: Exactly. There has been no duty collected on parts imported by either Auto Pact or non-Auto Pact companies since 1965 under the Auto Pact, and since the mid-1980s when Toyota and Honda set up their plants in Canada. The only condition relating to parts is that they must be used to assemble a vehicle in the country.

...était prête à prendre les engagements de production et d'approvisionnement nécessaires pour se joindre au Pacte de l'automobile. Honda et Toyota n'étaient pas prêts à le faire et ont décidé de ne pas se joindre au Pacte de l'automobile quand elles en avaient la chance.

La lettre demande ensuite aux membres du comité d'essayer de modifier le projet de loi C-11.

L'auteur semble laisser entendre que, puisque Honda et Toyota n'ont pas pris certains engagements, elles ne devraient pas pouvoir importer leurs pièces en franchise comme prévu par le projet de loi vu qu'elles ne font pas partie du Pacte de l'automobile.

Aux termes du Pacte de l'automobile, le Canada retire-t-il du fait que Honda et Toyota, qui ont refusé de se joindre au Pacte de l'automobile, ne puissent pas importer ces pièces d'origine en franchise?

M. Collins-Williams: Même si tous les fabricants de véhicules du Canada pourront importer en franchise les pièces d'origine, cela ne veut pas dire que tous les avantages du Pacte de l'automobile s'appliqueront à tous les fabricants du Canada. En effet, l'autre condition et avantage du Pacte de l'automobile consiste à permettre uniquement aux compagnies visées par le Pacte de l'automobile d'importer des véhicules à moteur au Canada en franchise. Les autres compagnies comme Honda et Toyota n'ont pas ce privilège même si elles fabriquent des véhicules au Canada.

Le sénateur Stewart: Quand vous parlez d'importation de véhicules en franchise, ce que je vois tout de suite, c'est le transport de véhicules à la frontière canado-américaine. Pouvez-vous expliquer un peu mieux les conditions de ces importations? Quelles sont les conditions qui s'appliquent à l'importation de marchandises en franchise selon le Pacte de l'automobile et selon l'Accord de libre-échange? Que fait-on des automobiles fabriquées par GM, par exemple, dans un autre pays, si effectivement GM fabrique des automobiles dans des pays éloignés?

Mme Wiecek: Selon le Pacte de l'automobile, si les compagnies visées par le Pacte respectent deux conditions principales relativement à un rapport production-ventes et un rapport de contenu canadien, elles ont le droit d'importer en franchise des véhicules de n'importe où dans le monde, c'est-à-dire des États-Unis, du Japon et du Mexique. Auparavant, selon les programmes de remise des droits de douane, Toyota et Honda pouvaient importer certains de leurs véhicules en franchise. Depuis l'expiration de ces programmes le 1^{er} janvier 1996, Toyota et Honda doivent payer des droits de douane sur tous les véhicules qu'elles importent.

Le sénateur Stewart: Mais pas sur les pièces utilisées uniquement pour la fabrication?

Mme Wiecek: Exactement. Aucun fabricant, qu'il fasse partie ou non du Pacte de l'automobile, n'a eu à payer de droits de douane sur ces pièces depuis 1965 selon le Pacte de l'automobile et depuis le milieu des années 80 quand Toyota et Honda ont construit des usines au Canada. La seule condition pour les pièces c'est qu'elles doivent être utilisées pour l'assemblage d'un véhicule au Canada.

Senator Meighen: Is my information correct that the United States still has an effective tariff of 2.5 per cent on OEM automotive parts?

Mr. Collins-Williams: Yes. The United States applies a 2.5 per cent tariff on original equipment parts to all importers from all sources. They have no form of preferential or discriminatory tariff.

Senator Meighen: They apply it to everyone; and we propose to apply it to no one.

Mr. Collins-Williams: They apply a 2.5 per cent tariff to all importers into the United States; we apply a zero per cent tariff on original equipment parts imported by all importers. We have a difference in the tariff level, but not in the treatment among importers within our two countries.

Senator Meighen: Is the rationale that, because an importer would not have to pay a 2.5 per cent tariff, such importer is encouraged to import into Canada?

Mr. Collins-Williams: The rationale is: That is the effective tariff treatment we have been providing since 1965, namely, 0 per cent for automotive parts for original equipment.

Senator Meighen: Are you saying, Mr. Collins-Williams, that, regardless of what our major trading partner does, if our rationale since 1965 has been no duty, Parliament will continue with that?

Mr. Collins-Williams: We see no reason to raise our tariff and change the treatment we have used since 1965.

Senator Meighen: Do you anticipate that this will give a competitive advantage to Canadian importers and manufacturers?

Mr. Collins-Williams: Conceivably, it could. It should make them more competitive in that it reduces their input costs for assembly in Canada as compared to the United States.

Senator Meighen: Can you tell me whether any economic impact studies have been done by either government or private sector organizations to measure the impact of this proposal?

Ms Wiecek: I am not aware of studies. However, the level of manufacturing of vehicles and parts has been increasing quite strongly year over year.

Parts manufacturers had a record year in 1996. Their shipments were about \$22 billion. For 1997, they are expecting \$25 billion to \$26 billion. Similarly, shipments of motor vehicles from Canada continue to rise year after year.

Senator Kelleher: At the time of the FTA negotiations, Industry Canada undertook studies of 25 Canadian sectors, one of which was the automobile sector. Those studies dealt partly with this issue.

Le sénateur Meighen: Ai-je raison de penser que les États-Unis perçoivent encore un droit de 2,5 p. 100 sur les pièces d'automobile d'origine?

M. Collins-Williams: Oui. Les États-Unis perçoivent des droits de 2,5 p. 100 sur les pièces d'automobile d'origine de tous les importateurs et de toutes les sources. Il n'y a aucune espèce de tarif préférentiel ou discriminatoire.

Le sénateur Meighen: Le même droit s'applique à tout le monde et nous voulons qu'il ne s'applique à personne.

M. Collins-Williams: Les États-Unis perçoivent des droits de 2,5 p. 100 de tous les importateurs aux États-Unis; nous ne percevons aucun droit sur les pièces d'origine de tous les importateurs. Le tarif est peut-être différent, mais tous les importateurs dans les deux pays sont traités exactement de la même façon.

Le sénateur Meighen: Est-ce parce que l'on croit que si un importateur n'a pas à payer de droits de 2,5 p. 100, il sera encouragé à importer au Canada?

M. Collins-Williams: Notre raisonnement est le suivant: C'est le traitement tarifaire que nous accordons depuis 1965, c'est-à-dire que nous faisons payer 0 p. 100 pour les pièces d'automobile d'origine.

Le sénateur Meighen: Voulez-vous dire, monsieur Collins-Williams, que peu importe ce que notre principal partenaire commercial peut faire, si nous ne faisons payer aucun droit depuis 1965, c'est ce que le Parlement doit continuer à faire?

M. Collins-Williams: Nous ne voyons aucune raison d'augmenter notre tarif et de changer le traitement que nous accordons aux importateurs depuis 1965.

Le sénateur Meighen: Pensez-vous que cela donnera un avantage concurrentiel aux importateurs et aux fabricants du Canada?

M. Collins-Williams: C'est possible. Cela devrait les rendre plus concurrentiels puisque cela réduira leurs coûts de production pour l'assemblage au Canada par rapport aux coûts aux États-Unis.

Le sénateur Meighen: Pouvez-vous me dire si le gouvernement ou des organismes du secteur privé ont mené des études d'impact économique pour mesurer les conséquences du projet de loi?

Mme Wiecek: Pas à ma connaissance. Cependant, l'activité au titre de la fabrication de véhicules et de pièces d'automobile a augmenté de façon marquée chaque année.

Les fabricants de pièces ont eu une année sans précédent en 1996. Ils ont expédié pour environ 22 milliards de dollars. En 1997, ils comptent expédier pour 25 milliards ou 26 milliards de dollars. Les expéditions de véhicules à moteur en provenance du Canada augmentent aussi chaque année.

Le sénateur Kelleher: À l'époque des négociations pour l'Accord de libre-échange, Industrie Canada avait mené des études auprès de 25 secteurs de l'industrie canadienne et l'une de ces études portait sur l'industrie automobile. Cette question avait été examinée à cette époque dans une certaine mesure.

Senator Meighen: I continue to be bedevilled by the fact that there is a group that is very strongly opposed to this proposal on the ground, among others, that it undermines the value of the Auto Pact and confers an unfair advantage on certain importers and manufacturers in Canada.

Your position, on the other hand, as I understand it, is that this is merely a continuation of what has existed since 1965, that there is no change and therefore no reason for anyone to be upset. Is that, however vulgar, a reasonable generalization of your position?

Mr. Collins-Williams: We can understand why the Canadian Vehicle Manufacturers' Association takes the position they do, in that they perceive an advantage to themselves if their competitors have to pay a tariff.

Senator Meighen: The competitors have never had to pay, at least not since 1965.

Mr. Collins-Williams: That is true. We do not believe that there is any change in circumstances which would justify imposing the tariff at this time.

Senator Meighen: Did you receive representations to that effect in the process leading up to the introduction of this legislation?

Mr. Le Blanc: Yes, in late September we received representations.

Senator Meighen: Not before that?

Mr. Le Blanc: No. That proposal, as I indicated earlier, has been in the public domain since March 1996.

Senator Stewart: Some of the analyses I read suggest that there is now considerable over-capacity around the world in automotive production, be it in Japan, South Korea, Europe, North America or South America. This suggests that questions of competitive edge take on a new importance.

Has there been an analysis of the origin of NAFTA-consumed automobiles? By "consumed", I mean the first purchase. Perhaps more important, has there been an analysis of where the parts — be they motors, transmissions, or what have you — come from? For example, how many GM motors are made in Brazil?

Has an analysis been made of what is really happening in the automotive industry, at a time when we are told that there is overproduction and when, with potential monetary devaluation in Europe, European-produced cars are likely to become less expensive in the North American market?

Mr. Collins-Williams: The Industry Canada analyses to which Senator Kelleher referred, which are sectoral competitiveness studies, have been updated, and the automotive sectoral competitiveness study has been updated and would contain a good deal of the type of analysis about which you ask, senator. I believe that we will have no difficulty in providing you with a copy of that sectoral analysis.

Senator Stewart: Thank you. That will be useful.

Le sénateur Meighen: J'ai encore du mal à concevoir qu'un groupe s'oppose énergiquement à ce projet de loi sous prétexte notamment qu'il réduit l'utilité du Pacte de l'automobile et donne un avantage indu à certains importateurs et fabricants du Canada.

Si j'ai bien compris, vous dites de votre côté que le projet de loi ne fait que maintenir la situation qui existe depuis 1965, que rien n'a changé et que cela ne devrait déranger personne. Est-ce bien votre position?

M. Collins-Williams: Nous comprenons pourquoi l'Association canadienne des constructeurs de véhicules a pris une telle position vu qu'elle a l'impression que le fait que ses rivaux doivent payer des droits constitue un avantage pour elle.

Le sénateur Meighen: Les rivaux en question n'ont jamais eu à payer de droits, du moins pas depuis 1965.

M. Collins-Williams: C'est exact. D'après nous, il n'y a aucun changement dans les circonstances qui nous permettent d'imposer un droit de douane à l'heure actuelle.

Le sénateur Meighen: Avez-vous reçu des instances à ce sujet avant que le projet de loi ne soit présenté à la Chambre?

M. Le Blanc: Oui, nous avons reçu des instances à la fin de septembre.

Le sénateur Meighen: Pas avant?

M. Le Blanc: Non. Pourtant, comme je l'ai déjà dit, cette proposition avait été annoncée en mars 1996.

Le sénateur Stewart: D'après certaines des analyses que j'ai lues, il semble y avoir une surcapacité importante dans le domaine de la production automobile à l'échelle mondiale, que ce soit au Japon, en Corée du Sud, en Europe, en Amérique du Nord ou en Amérique du Sud. Cela laisse entendre que la possibilité d'un avantage concurrentiel revêt encore plus d'importance qu'auparavant.

A-t-on fait une analyse de l'origine des automobiles achetées dans les pays de l'ALENA? Je veux parler d'un premier achat. Et, question peut-être plus importante, a-t-on fait une analyse de l'origine des pièces, qu'il s'agisse de moteurs, de transmissions ou d'autres choses? Par exemple, combien de moteurs GM sont-ils fabriqués au Brésil?

A-t-on fait une analyse de ce qui se passe vraiment dans l'industrie automobile puisque l'on nous dit qu'il y a surproduction et que, vu que les devises européennes pourraient être dévaluées, les automobiles fabriquées en Europe deviendraient peut-être moins dispendieuses sur le marché nord-américain?

M. Collins-Williams: Les analyses d'Industrie Canada mentionnées par le sénateur Kelleher, qui sont effectivement des études et des comparaisons sectorielles, ont été mises à jour, y compris celles qui portent sur la concurrence dans le secteur de l'automobile, et cette étude contient certainement bon nombre des analyses dont vous avez parlé, sénateur. Je pense que nous pourrions facilement vous obtenir un exemplaire de cette analyse sectorielle.

Le sénateur Stewart: Merci. Ce serait utile.

The Chairman: Is your argument essentially that the competitive marketplace has not changed? *De facto*, as opposed to *de jure*, I understand that so far we have had three different procedures: the procedure that preceded the Order in Council; the Order in Council; and now we are going to zero tariffs. There is a clear *de jure* difference but there is no *de facto* difference in terms of the competitive marketplace among companies manufacturing in Canada which, under all three regimes, through different legal means, have paid zero tariffs on parts. Is that essentially your position?

Mr. Collins-Williams: Yes.

The Chairman: Would it also be true that there is no reason you could not have put this in the simplified tariff and simply continued the Order in Council, in effect, past January 1, 1998; that that is not inconsistent with any of our other trade obligations?

Mr. Collins-Williams: We could have done that, although it would have been inconsistent with the thrust of this bill.

The Chairman: It would not have been as pretty or nice, but it would have been just as effective?

Mr. Collins-Williams: That is correct.

The Chairman: Is the schedule to the bill an integral part of the bill, in the sense that it can only be changed by legislation and not by regulation?

Mr. Le Blanc: Yes, the schedule is part of the legislation, but there is the power about which I spoke earlier that allows the rates to be reduced by Order in Council on inputs in order to assist Canadian manufacturers to become more competitive. That power is in the bill and it allows the government to reduce rates.

The Chairman: But not to increase them?

Mr. Le Blanc: It would allow them to be increased back to where they were, in situations where they were reduced, but not beyond the rate set by Parliament.

The Chairman: It cannot be moved from zero up?

Mr. Le Blanc: It could not go from 0 to 10 if it was five before and Parliament had set it at five.

Senator Tkachuk: Why were tires and tubes excluded, aside from the fact that, as you say, it was always there?

Mr. Collins-Williams: The tariff was left for tires and tubes to provide tariff protection to the Canadian producers of tires and tubes.

Senator Tkachuk: You say that the 2.5 per cent on importing parts is a duty drawback; in other words, the money came back and therefore the tariff was really removed by a credit. In fact, if you remove the tariff totally, you remove a potential hammer, do you not?

In other words, the Auto Pact argument is that because they did not fulfil their duties and obligations and become part of the Auto Pact, they were always faced with the fact that, even though you

Le président: Voulez-vous essentiellement dire que la concurrence sur le marché n'a pas changé? En pratique, sinon en droit, si j'ai bien compris, il y a eu jusqu'ici trois procédures différentes: celle qui a précédé le décret en conseil; le décret en conseil; et maintenant un droit de douane nul. Il y a nettement une différence en droits, mais pas dans la pratique sur le marché pour les compagnies qui fabriquent des automobiles au Canada puisqu'elles ont payé des droits de douane nuls sur les pièces, selon les trois régimes, même si c'était selon des dispositions différentes de la loi. Est-ce essentiellement ce que vous dites?

M. Collins-Williams: Oui.

Le président: Serait-il exact aussi de dire que rien ne vous empêchait d'inscrire cela dans le Tarif des douanes simplifié et de prolonger le décret au-delà du 1^{er} janvier 1998? Une telle démarche n'aurait pas été contraire à nos autres obligations commerciales, n'est-ce pas?

M. Collins-Williams: Nous aurions pu procéder de cette façon, même si cela aurait été incompatible avec l'intention du projet de loi.

Le président: Cela n'aurait peut-être pas été aussi net, mais tout aussi efficace.

M. Collins-Williams: C'est juste.

Le président: L'annexe du projet de loi fait-elle partie intégrante du projet de loi, en ce sens qu'elle peut uniquement être modifiée par voie législative, et non au moyen d'un règlement?

M. Le Blanc: Oui, l'annexe fait partie intégrante du projet de loi, mais il y a ce pouvoir, dont j'ai parlé tout à l'heure, qui permet de réduire les tarifs par décret pour aider les fabricants canadiens à devenir plus concurrentiels dans le domaine des intrants. Ce pouvoir, énoncé dans le projet de loi, autorise le gouvernement à réduire les tarifs.

Le président: Mais pas à les augmenter?

M. Le Blanc: Il permet au gouvernement de les ramener à leur niveau antérieur, dans les cas où ils ont été réduits, mais non de les hausser au-delà du tarif établi par le Parlement.

Le président: Il ne peut les augmenter à partir de zéro?

M. Le Blanc: Il ne peut les porter de 0 à 10, s'ils étaient fixés à cinq auparavant et que le Parlement les avait fixés à cinq.

Le sénateur Tkachuk: Pourquoi les pneus et les chambres à air sont-ils exclus si ce n'est, comme vous l'avez dit, que cela a toujours été le cas?

M. Collins-Williams: Le tarif a été maintenu pour les pneus et les chambres à air pour assurer une protection tarifaire aux fabricants canadiens de pneus et de chambres à air.

Le sénateur Tkachuk: Vous assimilez le tarif de 2,5 p. 100 sur les pièces d'importation à un drawback; autrement dit, l'argent est revenu et par conséquent, le tarif a été supprimé par un crédit. En fait, si vous supprimiez le tarif entièrement, vous vous retrouveriez à vous priver d'un argument de poids, n'est-ce pas?

Autrement dit, l'argument des signataires du Pacte de l'automobile est qu'étant donné que ces compagnies ne se sont pas acquittées de leurs obligations et ne sont pas devenues

are giving a duty drawback, that 2.5 per cent could be imposed on them. In other words, they had no guarantee; is that not correct?

Mr. Collins-Williams: It could be imposed, yes.

Senator Tkachuk: By reducing it, you therefore remove any threat. In other words, they have less need to become part of the Auto Pact.

Mr. Collins-Williams: The reason for providing the duty-free entry, whether by remission and drawback, Order in Council, or under the tariff schedule as proposed now, was to enhance the conditions under which vehicle assemblers would assemble vehicles in Canada. We believe those conditions still exist and that duty-free entry for original equipment parts is still justified.

Senator Tkachuk: Why tires and tubes?

Mr. Collins-Williams: In that situation, a case has been made that a domestic industry requires a level of tariff protection.

The Chairman: Thank you for attending today. It would be useful if you stayed and heard the comments of the other witnesses.

I would invite the witnesses from the Canadian Vehicle Manufacturers' Association and the Automotive Parts Association to come to the table.

For the record, Mr. Adams, would you first introduce your colleagues and then proceed to give us a three or four minute opening statement?

Mr. David Adams, Director, Policy Development, Canadian Vehicle Manufacturers' Association: With me today are Ms Faye Roberts, Trade Policy Analyst, General Motors of Canada Limited; Mr. Michael Sheridan, Director of Government Relations, Ford Motor Company of Canada Limited; Mr. Ken MacDonald, Director of Policy Development, Automotive Parts Manufacturers Association; and Mr. Othmar Stein, Vice-President of Public Affairs, Chrysler Canada Limited.

You have already heard some of the background, probably more than you wanted to hear, on Bill C-11. However, today we want to address the particular issue that occupied the last part of the questioning related to parts. We do see this as a change in policy, contrary to what some of the representatives of the Department of Finance and Revenue Canada group mentioned earlier. We are concerned about the duty rate applicable to imported parts used in the manufacture of automobiles by non-auto parts manufacturers. The bill, as currently drafted, will reduce this duty to zero.

The CVMA has five concerns with this course of action which I will outline briefly.

membres du Pacte de l'automobile, il y avait toujours la possibilité, même si un drawback était offert, de les frapper d'un tarif de 2,5 p. 100. Autrement dit, elles n'avaient aucune garantie. Est-ce juste?

M. Collins-Williams: Le tarif pouvait être imposé, c'est juste.

Le sénateur Tkachuk: En le réduisant, vous vous trouvez à supprimer cette menace. Autrement dit, il y a pour elles encore moins d'incitatifs à devenir membres du Pacte de l'automobile.

M. Collins-Williams: Si l'on a autorisé cette entrée en franchise de droit, sous forme de remise et de drawback, par décret ou aux termes d'une annexe au régime tarifaire, comme on se propose de le faire maintenant, c'était pour améliorer les conditions d'exploitation des entreprises de montage au Canada. Nous estimons que la situation n'a pas changé et que l'entrée en franchise autorisée pour les pièces d'équipement d'origine est toujours justifiée.

Le sénateur Tkachuk: Pourquoi les pneus et les chambres à air?

M. Collins-Williams: On a fait valoir qu'à cet égard, l'industrie nationale avait besoin de protection tarifaire.

Le président: Je vous remercie d'avoir comparu aujourd'hui. Il serait utile que vous restiez pour entendre les commentaires des autres témoins.

J'invite maintenant les témoins de l'Association canadienne des constructeurs de véhicules et de l'Association des fabricants des pièces d'automobile à venir à la table.

Aux fins du compte rendu, monsieur Adams, pourriez-vous nous présenter vos collègues et ensuite faire un exposé liminaire de trois ou quatre minutes?

M. David Adams, directeur, Élaboration des politiques, Association canadienne des constructeurs de véhicules: Je suis accompagné aujourd'hui des personnes suivantes: Mme Faye Roberts, analyste de la politique commerciale, General Motors du Canada Limitée, M. Michael Sheridan, directeur, Relations gouvernementales, Ford du Canada Limitée; M. Ken MacDonald, directeur, Élaboration de politiques, Association des fabricants des pièces d'automobile; et M. Othmar Stein, vice-président, Affaires publiques, Chrysler Canada Ltée.

On vous a sans doute déjà expliqué la toile de fond du projet de loi C-11, voire même davantage. Cependant, nous voulons aujourd'hui parler d'un problème particulier qui a fait l'objet des dernières questions sur les pièces d'automobile. Nous considérons cette initiative comme un changement d'orientation, contrairement à ce qu'ont affirmé tout à l'heure certains représentants du ministère des Finances et de Revenu Canada. Nous nous inquiétons du taux de droit de douane applicable aux pièces importées utilisées dans la fabrication de pièces d'automobile par des non-fabricants de pièces d'automobile. Sous sa forme actuelle, le projet de loi aura pour effet de ramener à zéro ce droit de douane.

L'ACCV a cinq préoccupations à l'égard de cette démarche et je les résumerai brièvement.

First, the elimination of the auto parts tariff provides an incentive for transplant manufacturers to source parts from overseas as opposed to purchasing parts from Canadian suppliers. This is an important issue for the Automotive Parts Manufacturers Association, virtually all of whose members are also key suppliers to the Big Three.

Second, the bill undermines the value of the Auto Pact by conferring an Auto Pact benefit, namely, the right to import auto parts duty free, to manufacturers that have not made the commitment to Auto Pact production and sourcing requirements.

Third, unilaterally giving away the OEM automotive parts tariff, as the bill proposes, provides no benefit to Canada but rather takes away a negotiating chip that Canada should be using in talks with other countries to secure foreign market access for Canadian-built vehicles and parts.

Fourth, the elimination of the parts tariff puts Canada out of step with our major trading partner, the United States, which imposes an effective tariff rate on OEM automotive parts of 2.5 per cent.

Finally, this policy change is being implemented while Industry Canada — you already heard mention of the study being undertaken — is in the midst of a comprehensive review of the automotive sector in Canada which should be completed in the first half of 1998 and which explicitly includes a review of the trade policies applicable to this sector.

I wish to provide some historical context which I believe is important in light of the discussion around the table. There seemed to be some suggestion that no policy change had taken place. In fact, we believe a significant policy change has taken place.

Since 1965, Canada's fundamental automotive trade policy has been the Canada-US Automotive Products Trade Agreement, better known as the Auto Pact. Through this agreement, duty-free access to Canada was granted to companies that took on the obligation to build vehicles in Canada and, perhaps more importantly, to source parts here as well. In other words, companies were given the trade benefit, namely, duty-free access to Canada for their products, but only at the cost of an obligation in the form of production and Canadian value-added requirements.

Canada has benefited enormously from this regime. Not only did the Auto Pact member companies massively expand their assembly capacity in Canada, but a whole new automotive parts industry sprang up to supply assembly plants located in Canada and the United States. Today, in fact, the auto parts manufacturers employ over 90,000 people; more than our own assemblers.

Premièrement, l'élimination des tarifs sur les pièces de véhicule constitue un incitatif pour les constructeurs transplantés d'acquiescer des pièces outre-mer au lieu d'acheter des pièces de fournisseurs canadiens. Cela représente un problème de taille pour l'Association des fabricants des pièces d'automobile dont pratiquement tous les membres sont également des fournisseurs importants des trois Grands.

Deuxièmement, le projet de loi mine la valeur du Pacte de l'automobile en conférant un avantage du Pacte de l'automobile aux constructeurs qui n'ont pris aucun engagement vis-à-vis des exigences de sourcing et de production du Pacte de l'automobile.

Troisièmement, le fait d'éliminer unilatéralement le tarif sur les pièces, tel que le propose le projet de loi, ne procure aucun avantage au Canada, mais lui retire plutôt un atout de négociation qu'il devrait utiliser dans ses discussions avec d'autres pays pour obtenir un accès aux marchés étrangers pour les pièces et les véhicules construits au Canada.

Quatrièmement, l'élimination du tarif sur les pièces entraînera pour le Canada un décalage par rapport à son principal partenaire commercial, les États-Unis, qui impose un tarif de 2,5 p. 100 sur les pièces de véhicules d'origine.

Enfin, ce changement de politique est mis en oeuvre alors qu'Industrie Canada procède à une révision complète du secteur de l'automobile au Canada, qui devrait être terminée au cours du premier semestre de 1998 et qui inclut de façon explicite un examen des politiques commerciales s'appliquant au secteur.

Je voudrais maintenant fournir un contexte historique qui, à mon avis, revêt beaucoup d'importance pour la discussion qui a lieu autour de la table. On semble avancer qu'aucun changement de politique n'a eu lieu. En fait, nous sommes d'avis qu'un changement de politique important s'est produit.

Depuis 1965, la pierre angulaire de la politique commerciale du Canada dans le secteur de l'automobile est l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les produits de l'industrie automobile, mieux connu sous l'appellation Pacte de l'automobile. Par le biais de cet accord, l'entrée en franchise au Canada a été accordée à des sociétés qui se sont engagées à fabriquer des véhicules au Canada et, ce qui est sans doute encore plus important, à s'approvisionner en pièces ici également. Autrement dit, ces sociétés ont pu bénéficier d'un avantage commercial, soit l'entrée en franchise au Canada pour leurs produits, mais uniquement en contrepartie de certaines obligations sous forme de production et d'exigences de valeur ajoutée canadienne.

Le Canada a tiré un avantage énorme de ce régime. Non seulement les sociétés membres du Pacte de l'automobile ont augmenté énormément leur capacité de montage au Canada, mais une toute nouvelle industrie des pièces d'automobile a vu le jour afin de fournir en pièces les usines de montage situées au Canada et aux États-Unis. À l'heure actuelle, les fabricants de pièces d'automobile emploient plus de 90 000 travailleurs, soit plus que les entreprises de montage.

In the mid 1980s, however, the government began taking a path which is undermining the future of this extremely successful trading arrangement. At that time, both Honda and Toyota chose to set up operations in Canada. Neither company could immediately meet the Auto Pact requirements, however, so they asked the Canadian government for transition assistance in the form of an exemption from import duties. Rather than take a hard line with the new investors, as was urged by the members of the Auto Pact at that time, the Canadian government chose to grant both of these companies duty remission orders and drawbacks. Essentially, Honda and Toyota were granted the benefits of the Auto Pact without being forced to live up to its obligations. The only saving grace is that this policy was explicitly intended to be temporary. The Canadian government urged both companies to quickly aim for Auto Pact status, so that the remission orders could be ended.

In the 1987 Free Trade Agreement between Canada and the United States the Auto Pact membership was closed with the 1989 model year. Honda and Toyota were both already established in Canada at that point and were given the clear option of increasing their Canadian production in part sourcing or accept that they would be permanently excluded from the Auto Pact. Both companies made the business decision to remain outside of the Auto Pact and, instead, chose to rely on their duty remission agreements with the Canadian government, knowing full well that these duty exemptions were time limited and would eventually expire.

In fact, these duty remission orders finally expired on December 31, 1995. At this point, Honda and Toyota would have been required to pay duty on all parts imported into Canada. In the meantime, however, through fierce lobbying, the federal government provided them with further exemptions to import duties. They claimed, and continue to claim in documentation which we understand was forwarded to this committee, that it is unfair for duties to be charged on their parts imports when these duties are not charged to the members of the Auto Pact.

The Big Three, as members of the Auto Pact, vehemently opposed granting any further concessions to these companies in 1995. Auto Pact manufacturers have been granted privileges only at the expense of obligations, whereas Honda and Toyota chose not to accept the Auto Pact obligations when they had the opportunity to do so.

Nevertheless, the Canadian government chose to grant Honda and Toyota a further two years of exemption from duties on imported automotive parts. This was accomplished through an Order in Council which expires at the end of this year. Now, two years later, we find that this exemption from import duties, which had been granted as a temporary measure to Honda and Toyota in the mid 1980s and which was extended by Order in Council, is to

Cependant, au milieu des années 80, le gouvernement s'est engagé sur une voie qui mine l'avenir de cet arrangement commercial jusqu'ici couronné de succès. À cette époque, les sociétés Honda et Toyota ont choisi de s'installer au Canada. Aucune de ces deux entreprises ne pouvait respecter sur-le-champ les exigences du Pacte de l'automobile. Elles ont donc demandé au gouvernement du Canada une aide temporaire sous forme d'exonération des droits d'importation. Au lieu d'adopter la ligne dure à l'égard des nouveaux investisseurs, comme le réclamaient instamment les membres du Pacte de l'automobile à l'époque, le gouvernement du Canada a décidé d'accorder par décret à ces deux sociétés des remises de droits et drawbacks. Essentiellement, Honda et Toyota ont pu tirer parti des avantages du Pacte de l'automobile sans être assujetties à ses obligations. Le seul bon côté, c'est que cette politique était explicitement conçue pour être temporaire. Le gouvernement du Canada a exhorté les deux entreprises en question à adhérer rapidement au Pacte de l'automobile afin de pouvoir mettre un terme aux décrets de remise.

Dans la foulée de l'Accord de libre-échange conclu en 1987 entre le Canada et les États-Unis, on prévoyait de fermer en l'année automobile 1989 la possibilité d'adhérer au Pacte de l'automobile. À ce moment-là, Honda et Toyota étaient déjà toutes deux établies au Canada et on leur a donné le choix entre augmenter leur production canadienne, notamment par sourcing, ou accepter d'être exclues de façon permanente du Pacte de l'automobile. Les deux sociétés ont décidé de ne pas adhérer au Pacte de l'automobile, choisissant plutôt de compter sur les accords de remise de tarif conclus avec le gouvernement du Canada, sachant très bien que ces exonérations de tarif devaient être limitées dans le temps et arriveraient un jour à échéance.

En fait, ces décrets de remise de tarif ont expiré le 31 décembre 1995. À compter de cette date, Honda et Toyota auraient dû commencer à payer des droits sur toutes les pièces importées au Canada. Dans l'intervalle toutefois, à la suite d'un lobbying intense, le gouvernement fédéral leur a accordé d'autres exemptions de droits d'importation. Les sociétés japonaises ont prétendu — et continuent de prétendre dans des documents qui, à notre connaissance, ont été remis au comité — qu'il est injuste qu'on leur impose des droits sur les pièces qu'elles importent alors que ces droits ne sont pas imposés aux membres du Pacte de l'automobile.

À titre de membres du Pacte de l'automobile, les trois Grands se sont vigoureusement opposés à l'octroi de concessions additionnelles à ces sociétés en 1995. Les fabricants membres du Pacte de l'automobile ont obtenu des privilèges uniquement en contrepartie de certaines obligations, alors qu'Honda et Toyota ont décidé de ne pas accepter ces obligations alors qu'elles avaient la possibilité de le faire.

Néanmoins, le gouvernement du Canada a décidé d'accorder aux sociétés Honda et Toyota deux autres années d'exemption des droits applicables aux pièces d'automobile importées. Cela s'est fait par le biais d'un décret en conseil qui arrive à échéance à la fin de cette année. Maintenant, deux ans plus tard, nous apprenons que cette exemption des droits d'importation, qui avait été accordée à titre de mesure temporaire à Honda et à Toyota au

be made a permanent fixture of the Canadian policy through its inclusion in Bill C-11.

I would now welcome any questions you may have.

Mr. Ken MacDonald, Director, Policy Development, Automotive Parts Manufacturers Association: Honourable senators, our industry represents the original equipment manufacturers in Canada, about \$25 billion in sales in the most recent year, and about 95,000 employees across Canada, mainly in Ontario.

We have three basic points. Most important, Bill C-11 would mean the loss of a key bargaining chip that is used by Canada in negotiations for market access to countries including Europe and Japan. These countries have been mentioned in the study by the Department of Foreign Affairs and International Trade on Canada's priorities for market access.

Putting the zero tariff into the statute makes it permanent. On the other hand, if the tariff were set by an Order in Council, a signal would be sent to all concerned that this rate is an interim rate, not to be counted upon. In the latter scenario, a bargaining chip is still in place.

Our second point, the direct investment aspect, is that a 2.5 per cent tariff in Canada would give some comfort to companies looking at establishing facilities in Canada. They would be less vulnerable to competition from outside Canada, particularly from the countries that are importing under this tariff.

Our last point relates to the loss of revenue occasioned by the elimination of the tariff.

These points were made as early as September 1995 in letters to the Minister of Industry John Manley. Our position is not protectionism. We are saying only that free trade is not free if our concessions are not reciprocated.

The Chairman: Mr. Adams, in your presentation you focused on what you called a change in policy. You heard the evidence earlier; there has clearly been a change in the legal mechanism by which foreign manufacturers were treated. No one would argue there has not been a *de jure* difference but I am wondering what you mean by "policy".

Let me express that in a different way. There have been three mechanisms. One started in the early to mid-1980s. Then there was the Order in Council, and now we have this change. Have those changes had any impact on the competitive marketplace since, in fact, no duty has been charged on parts from the inception of the foreign manufacturers producing in Canada?

Mr. Adams: It will be clear from the testimony of the people who will be appearing after us that they recognize that the remission orders were put in place as a stepping stone to achieve

milieu des années 80 et prolongée par décret en conseil, deviendra une caractéristique permanente de la politique canadienne par suite de son inclusion au projet de loi C-11.

Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

M. Ken MacDonald, directeur, Élaboration des politiques, Association des fabricants de pièces d'automobile: Honorables sénateurs, notre industrie représente les fabricants d'équipement d'origine au Canada qui comptent environ 95 000 employés dans tout le pays, surtout en Ontario. Leur chiffre d'affaires s'est établi l'année dernière à environ 25 milliards de dollars.

Nous tenons à présenter trois arguments fondamentaux. Le plus important, c'est que le projet de loi C-11 se traduirait par la perte d'un atout de négociation dont se sert le Canada dans ses négociations pour obtenir l'accès à certains marchés étrangers, notamment en Europe et au Japon. Ces pays figurent d'ailleurs parmi les priorités du Canada dans une étude du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

En inscrivant l'application du droit de douane nul dans le projet de loi, on rend celle-ci permanente. Par contre, si le tarif était fixé par décret en conseil, toutes les parties intéressées comprendraient le message qu'il s'agit d'un taux temporaire, sur lequel elles ne doivent pas compter. Dans ce scénario, le Canada conserve son atout de négociation.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'aspect investissement direct, un tarif de 2,5 p. 100 au Canada sécuriserait les sociétés qui envisagent de s'implanter au Canada. Elles seraient moins vulnérables à la concurrence de l'extérieur du Canada, particulièrement celle de pays qui importent aux termes de ce tarif.

Notre dernier argument concerne la perte de revenu occasionnée par l'élimination de ce tarif.

Ces arguments ont tous été présentés dès septembre 1995 dans des lettres envoyées au ministre de l'Industrie John Manley. Nous ne sommes pas des partisans du protectionnisme. Cependant, le libre-échange n'en est pas véritablement un si nous n'obtenons pas de contrepartie à nos concessions.

Le président: Monsieur Adams, dans votre exposé vous vous êtes attaché à ce que vous avez appelé un changement de politique. Vous avez entendu les témoins tout à l'heure. Il y a manifestement eu un changement dans le mécanisme juridique qui s'applique aux fabricants étrangers. Personne ne contesterait l'existence d'une différence sur le plan du droit, mais je voudrais savoir ce que vous entendez par «politique».

Permettez-moi d'exprimer ma question d'une autre façon. Il y a eu trois mécanismes. Le premier s'est appliqué du début au milieu des années 80. Il y a ensuite eu un décret en conseil et maintenant, nous sommes saisis de ce changement. Ces changements ont-ils eu une incidence sur le caractère concurrentiel du marché étant donné qu'en fait, aucun droit n'a été imposé sur les pièces depuis que des fabricants étrangers ont commencé à produire des automobiles au Canada?

M. Adams: Dans leur témoignage, les personnes qui comparaitront après nous vous diront qu'elles reconnaissent que les décrets de remise ont été instaurés en guise d'étape en vue

full Auto Pact status. The Auto Pact has been the foundation, the fundamental trade policy operative in Canada since 1965, going forward. That has been substantiated in various studies up until 1992-93.

It should be clear to everyone around the table that that was the framework for which automotive policy was developed in Canada. With respect to whether it represents any competitive change, I would throw that one over to my colleague Mr. Sheridan.

Mr. Michael Sheridan, Director, Government Relations, Ford Motor Company of Canada Limited: The elimination of the parts tariff, from its current rate of roughly 6 per cent, which is the bound rate for the parts tariff, down to zero, would have an impact of about \$700 for every vehicle produced in Canada.

The Chairman: That is in spite of the evidence that the tariff has not in fact been paid by anyone.

Mr. Sheridan: We recognize that the Auto Pact was the basis for our investment in the country, the basis for investment by all of the Big Three. We have lived up to the Auto Pact commitments. In doing so, we reaped the benefits of duty-free access for finished vehicles, as well as duty-free access for OEM parts.

We are now saying that we will confer this benefit to Toyota and Honda, who in 1989 chose not to own up to the commitments of the Auto Pact.

The Chairman: You have indirectly answered by not answering it. I asked whether there would be any change in the current marketplace if you put something in at zero which has de facto been zero since the mid-1980s.

Mr. Sheridan: We fully expected that this tariff which they were not paying was a temporary measure.

The Chairman: I am right that there is no change. However, there is a change in the sense that your expectation was that the tariff would go up.

Mr. Sheridan: We expected it to go up to 2.5 per cent.

The Chairman: In contrast to Mr. MacDonald, who was content to leave the Order in Council in place, you would not even have been happy leaving the Order in Council in place?

Mr. Sheridan: We agree with Mr. MacDonald. We view this as a tremendous opportunity for Canada to use this 2.5 per cent bargaining chip to open up foreign markets not only to automotive parts but also to finished vehicles.

The Chairman: Let me try again to get a direct answer to this question: Would you have been content to leave the Order in Council in place, which is what Mr. MacDonald said he would have preferred?

Mr. Sheridan: We asked that the tariff be reinstated at 2.5 per cent, which would make it equal to the U.S. at 2.5 per cent.

d'une adhésion intégrale au Pacte de l'automobile. Le Pacte de l'automobile a été le fondement même de la politique commerciale en vigueur au Canada depuis 1965 et jusqu'à aujourd'hui. Cela a d'ailleurs été confirmé par diverses études, jusqu'en 1992-1993.

Tout le monde devrait comprendre que c'est ce cadre qui a présidé à l'évolution de la politique de l'automobile au Canada. Quant à savoir si cela représente un changement de nature concurrentielle, je m'en remets à mon collègue, M. Sheridan.

M. Michael Sheridan, directeur, Relations gouvernementales, Ford du Canada Limitée: L'élimination du tarif applicable aux pièces de son niveau actuel d'environ 6 p. 100, soit le tarif consolidé pour les pièces, représente environ 700 \$ pour chaque véhicule fabriqué au Canada.

Le président: Et ce, en dépit du fait que le tarif en question n'a pas été payé par qui que ce soit.

M. Sheridan: Nous convenons que le Pacte de l'automobile a été la raison principale de notre investissement au Canada, le moteur de l'investissement des trois Grands. Nous avons respecté nos engagements au titre de ce pacte. En contrepartie, nous avons tiré parti d'un accès en franchise de droits pour nos véhicules finis ainsi que l'entrée en franchise pour les pièces des fabricants d'équipement d'origine.

Or il semble maintenant que nous ayons décidé de conférer cet avantage à Toyota et Honda qui, en 1989, ont choisi de ne pas être assujetties aux obligations du Pacte de l'automobile.

Le président: Vous avez répondu indirectement en ne répondant pas. Je voulais savoir si l'effet d'annuler un tarif qui n'a jamais été appliqué depuis le milieu des années 80 allait provoquer des changements sur le marché.

M. Sheridan: Nous croyions fermement que cette exemption de tarif dont bénéficiaient les sociétés japonaises était une mesure temporaire.

Le président: J'ai donc raison de dire que cela ne change rien. Cependant, il y a quand même un changement en ce sens que vous pensiez que le tarif en question allait augmenter.

M. Sheridan: Nous pensions qu'il allait être porté à 2,5 p. 100.

Le président: Contrairement à M. MacDonald, qui serait satisfait qu'on laisse en place le décret, cela ne vous satisferait pas?

M. Sheridan: Nous sommes d'accord avec M. MacDonald. Nous considérons qu'il est excellent que le Canada puisse utiliser cet argument de négociation de 2,5 p. 100 pour obtenir l'accès aux marchés étrangers, non seulement pour les pièces d'automobile, mais aussi pour les véhicules finis.

Le président: Permettez-moi d'essayer encore une fois d'obtenir une réponse directe à cette question: auriez-vous été satisfaits du maintien du décret, ce qu'aurait préféré M. MacDonald?

M. Sheridan: Nous avons demandé qu'on restaure le tarif à 2,5 p. 100, ce qui le rendrait égal à celui en vigueur aux États-Unis.

The Chairman: It would be equal to the U.S. 2.5 per cent for imported, but the U.S. has a 2.5 per cent on everybody. You wanted 2.5 per cent levied on some players.

Mr. Sheridan: We wanted 2.5 per cent on the non-Auto Pact participants.

The Chairman: That is in contrast to the U.S. where the 2.5 per cent is on both Auto Pact and non-Auto Pact manufacturers.

Mr. Sheridan: That is correct. We produce two vehicles for every one we sell in Canada. We also purchase from Canadian parts suppliers \$5 billion worth of parts. We have invested \$6 billion in Canada over the last six years as a result of making those commitments to Canada and owning up to the responsibilities and commitments of the Auto Pact.

The Chairman: Forget about this bill; you are seeking a change in the current situation which would in fact increase the cost of manufacture to the non-Auto Pact companies, regardless of whether this bill was around. Correct?

Mr. Sheridan: We viewed the Order in Council as a temporary measure which would conclude at the end of this year and we expected that tariff to be reinstated. In concert with the automotive parts manufacturers, we are asking that the parts tariff be reinstated at 2.5 per cent, although the bound rate in Canada is 6 per cent.

Mr. MacDonald: We asked that you change the tariff to an Order in Council, rather than a part of the statute, and also to return to the 2.5 per cent.

Senator Angus: Following on the Chairman's comments, I am pleased that Mr. MacDonald did not allow the Chairman to put too many words in his mouth there.

We have a fundamental difference, between the officials and yourselves, on this issue of whether there has been a policy change.

I understand your position to be that the Order in Council was introduced as a temporary measure and that you expected an implementation of the 2.5 per cent tariff as read out earlier this morning.

Can you explain on what evidence you understand that the zero tariff would be temporary in nature? As a supplement to that, you heard the officials say that you never really complained, to any degree, about this until September 1997. You have mentioned some letter sent in 1996.

Mr. Othmar Stein, Vice-President, Public Affairs, Chrysler Canada Limited.: To put this into context, you must remember that Honda negotiated its duty remission order with the Canadian government back in 1983, and Toyota shortly thereafter. The Canadian government at the time told them that the duty remission scheme was temporary — that is the point we want to stress here — and that they should move toward Auto Pact.

Le président: Il serait égal à celui en vigueur aux États-Unis pour les pièces importées, mais les États-Unis appliquent un tarif de 2,5 p. 100 à tout le monde. Vous voulez qu'on impose un tarif de 2,5 p. 100 à certaines parties seulement.

M. Sheridan: Aux non-membres du Pacte de l'automobile.

Le président: Ce n'est pas la même chose qu'aux États-Unis, où le droit de 2,5 p. 100 s'applique à la fois aux membres et aux non-membres du Pacte de l'automobile.

M. Sheridan: C'est exact. Nous produisons deux véhicules pour chaque véhicule que nous vendons au Canada. Nous achetons également des pièces auprès de fournisseurs canadiens d'une valeur de 5 milliards de dollars. Nous avons investi 6 milliards au Canada depuis six ans à cause des engagements que nous avons pris à l'égard du gouvernement du Canada. Nous avons assumé nos responsabilités aux termes du Pacte de l'automobile.

Le président: Oublions le projet de loi. Vous réclamez un changement à la situation actuelle qui, en fait, augmenterait le coût de fabrication des entreprises non membres du Pacte de l'automobile, indépendamment du projet de loi. Est-ce exact?

M. Sheridan: Nous considérons le décret comme une mesure temporaire qui devait prendre fin à la fin de cette année et nous pensions que le tarif douanier serait réinstauré. De concert avec les fabricants de pièces d'automobile, nous souhaitons que le tarif douanier applicable aux pièces d'automobile soit rétabli à 2,5 p. 100, même si le tarif consolidé au Canada s'élève à 6 p. 100.

M. MacDonald: Nous vous avons demandé de faire relever le tarif douanier d'un décret plutôt que de la loi, et également de revenir au tarif de 2,5 p. 100.

Le sénateur Angus: Après ce que vient de dire le président, je suis heureux que M. MacDonald n'ait pas permis au président de lui faire dire trop de choses.

Nous constatons ici une divergence fondamentale, entre les fonctionnaires et vous-même, sur la question de savoir s'il y a eu effectivement un revirement de politique.

Je vous comprends parfaitement lorsque vous dites que le décret du conseil a été adopté en tant que mesure temporaire et que vous vous attendiez à ce que le tarif douanier soit de 2,5 p. 100 comme on l'a entendu ce matin.

Pourriez-vous nous dire ce qui vous porte à croire que le tarif douanier à 0 p. 100 serait temporaire? Dans la même veine, vous avez entendu les fonctionnaires nous dire que vous ne vous en étiez jamais vraiment plaints jusqu'en septembre 1997. Vous avez toutefois parlé d'une lettre qui aurait été envoyée en 1996.

M. Othmar Stein, vice-président, Affaires publiques, Chrysler Canada Limitée: Pour mettre les choses en contexte, laissez-moi vous rappeler que Honda avait déjà négocié en 1983 avec le gouvernement du Canada l'ordonnance de remise des droits qui la concernait, et que Toyota avait emboité le pas peu de temps après. À l'époque, le gouvernement avait dit à ces deux constructeurs que ce programme de remise était temporaire —

Senator Angus: That is important; it speaks directly to my question. It is hearsay. Is that in writing? Do you have evidence that the government said that at that time?

Mr. Stein: I believe so. I do not have the documentation with me, but I could certainly get that for you. Some of our people were involved in the NAFTA negotiations, at which time the matter was raised.

The closing of the Auto Pact was announced in the fall of 1987 and did not take effect until 1989. They had a full six years to meet the Auto Pact standards but did not even bother to try. Instead, they chose to rely on their duty remission. That is one of the key elements that we wanted to make clear.

The federal government has always maintained that this was a temporary measure and that they would re-evaluate it at certain times based on different trade negotiations.

Senator Meighen: I find it important that you say you were given assurances that it would be temporary. Could you give us some documentation in that respect?

Mr. Stein: I sit on the AAC, the Automotive Advisory Committee, which advises Mr. Manley and, when the Order in Council came in two years ago regarding this new status we were vociferous in our opposition to it. We did not like the way it had been implement. It seemed that, overnight, the Order in Council came in without any prior consultation. We certainly sent letters at the time. This was not raised for the first time this past September.

Mr. Adams: We have volumes of documentation that we can supply showing that we complained about this issue two or three years in advance, and most recently in September, as Mr. Le Blanc mentioned. We would be pleased to provide that to you, if you wish.

Mr. MacDonald: Our letter to John Manley was in September, 1995.

Senator Angus: Did you inquire whether this was a temporary measure or did you protest it as a policy change that violated your status under the Auto Pact?

Mr. MacDonald: Our letter in 1995 was to express our opinion that this was an ill-advised downward move for the reasons that I mentioned a few moments ago.

Senator Angus: There is a difference, in my view, between what is ill-advised and what is not ill-advised; and what is a bargaining chip and what is not. It might be a good bargaining chip that Canada could use. However, that is a matter of strategy.

c'est cela que nous voulons faire valoir ici — et qu'il fallait qu'ils se rapprochent tous deux du Pacte de l'automobile.

Le sénateur Angus: Voilà une chose importante et qui répond directement à ma question. Ce n'est que oui-dire, n'est-ce pas? Cela existe-t-il par écrit? Avez-vous la preuve que le gouvernement avait dit cela à l'époque?

M. Stein: Je crois bien. Je n'ai pas ces documents ici, mais je pourrais vous les faire obtenir. Des gens de chez nous ont suivi les négociations de l'ALENA pendant lesquelles la question avait été évoquée.

La clôture du Pacte de l'automobile a été annoncée à l'automne de 1987, et cette mesure n'est entrée en vigueur qu'en 1989. Les constructeurs ont eu six années complètes pour s'adapter aux normes du Pacte de l'automobile, mais ils n'ont même pas pris la peine d'essayer. Ils ont préféré tabler sur leur ordonnance de remise. C'est là un des éléments fondamentaux que nous voulions faire valoir.

Le gouvernement fédéral a toujours soutenu qu'il s'agissait d'une mesure temporaire qui ferait l'objet d'une réévaluation en temps utile au gré des négociations commerciales.

Le sénateur Meighen: C'est important pour moi que vous nous disiez qu'on vous avait effectivement donné la garantie que cette mesure serait temporaire. Pourriez-vous nous faire remettre des documents à l'appui?

M. Stein: Je fais partie du CCA, le comité consultatif sur l'automobile, qui conseille M. Manley et, lorsque le décret du conseil qui concrétisait ce nouvel état de choses a été pris il y a deux ans, nous avons manifesté une vigoureuse opposition. Nous n'aimions pas en effet la façon dont ce décret était mis en oeuvre. C'était un peu comme si, du jour au lendemain, ce décret du conseil était tombé du ciel sans qu'il y eut consultation au préalable. À l'époque, nous avons effectivement écrit au gouvernement à ce sujet. La question ne s'est donc pas posée pour la première fois au mois de septembre.

M. Adams: Nous avons des tonnes de documents que nous pouvons vous remettre et qui prouvent que nous nous sommes plaints de cela deux ou trois ans avant l'entrée en vigueur et, tout récemment encore, au mois de septembre comme l'a mentionné M. Le Blanc. Nous serions heureux de vous faire remettre cela si vous le désirez.

M. MacDonald: La lettre que nous avons envoyée à John Manley était datée de septembre 1995.

Le sénateur Angus: Aviez-vous demandé si cette mesure était temporaire, ou s'agissait-il d'une protestation due au fait que ce revirement de politique battait en brèche votre statut aux termes du Pacte de l'automobile?

M. MacDonald: Notre lettre de 1995 avançait l'opinion qu'il s'agissait d'une initiative régressive et mal avisée pour les raisons que j'ai mentionnées il y a quelques instants.

Le sénateur Angus: À mon avis, il y a toute une différence entre une initiative mal avisée et une initiative qui ne l'est pas, tout comme entre un levier de négociation et quelque chose qui ne le serait pas. Cela pourrait être pour le Canada un bon levier de négociation. Quoi qu'il en soit, c'est une question de stratégie.

On the matter of whether there was a clear understanding between the government and yourselves, I gather there were no discussions on the Order in Council and that, in effect, they blind-sided you.

Mr. Stein: Exactly.

Senator Angus: You were given to understand by the minister that it would be removed at this time, and that is why, in your view, a sunset date was included.

Mr. Stein: Yes.

Senator Angus: I now understand from the officials that the Order in Council in question contained many other items, not just this particular one.

Mr. Stein: This certainly was the one that affected our industry, and that is what I was getting at earlier. We were very surprised at the way it was implemented. As I said, we are a member of the Automotive Advisory Committee and, if anyone should have been informed of what was coming down the pipeline at the time, it certainly should have been our group. By the way, everyone in this room has representation on that committee. It was certainly not implemented in that way.

Mr. Adams: If I could follow up on that, it seems to me that what we are talking about is, to a large extent, a time continuum problem. If we were having this discussion in, for instance, 1989 or earlier, I think it would be fairly clear that we are talking about a policy shift from the parameters of the Auto Pact to allowing a duty remission scheme to continue for 10 or 12 years. The automotive policy of the time is documented in the 1983 Lumley Report, "An Automotive Strategy for Canada". It is documented in the U.S.-Canada Automotive Select Panel on the Competitiveness of the North American Auto Industry. It is also documented in the Automotive Advisory Committee 1992 report to Minister Wilson as part of the prosperity initiative. In each of those documents, the Auto Pact is set out as the framework from which automotive trade policy should move forward for Canada. We are making a policy shift.

Senator Angus: There appears, then, to be a fundamental disagreement between yourselves and the officials. Your testimony is that, once you protested the Order in Council in 1995, assurances were given to you and that, once you had outlined the reasons for your concern and so forth, there would be a change and that this was temporary. I want to characterize it correctly. I do not want to oversimplify the matter.

Mr. Adams: It goes back farther than that. It goes back to 1993 when the first stage of tariff reduction for parts actually took place. At that time, an Order in Council was put in place setting up two separate tariff codes, 6227 and 6228, which embodied a number of different parts. Tariff items under 6228 were

Pour revenir à la question de savoir s'il y avait vraiment entendement entre le gouvernement et vous, j'imagine qu'il n'y a eu aucune discussion à propos du décret et que, partant, le gouvernement vous a effectivement jeté de la poudre aux yeux.

M. Stein: Parfaitement.

Le sénateur Angus: Le ministre vous a laissé entendre que cette mesure allait disparaître et c'est la raison pour laquelle pensiez-vous, le gouvernement avait inclus une date de péremption.

M. Stein: En effet.

Le sénateur Angus: D'après ce que j'ai pu comprendre de la bouche des fonctionnaires, le décret en question portait sur plusieurs autres postes tarifaires et pas simplement celui-là.

M. Stein: Mais c'est celui-là qui intéressait notre industrie, et c'est de cela que je voulais parler un peu plus tôt. Nous avons été très étonnés de la façon dont ce décret avait été mis en oeuvre. Comme je le disais, nous sommes membres du comité consultatif sur l'automobile et, si quelqu'un aurait dû être informé de ce qui s'annonçait alors, cela aurait bien été l'un d'entre nous. Incidemment, tous ceux qui sont présents ici sont représentés au comité. Les choses n'ont certainement pas été mises en oeuvre de cette façon.

M. Adams: Si vous me permettez d'ajouter une précision, il me semble que ce dont nous parlons ici est dans une large mesure un problème de chronologie. Si nous en avions discuté mettons en 1989 ou avant cela même, il aurait été je pense tout à fait évident qu'il se serait agi d'un revirement de politique par rapport aux paramètres du Pacte de l'automobile, revirement ouvrant sur un programme de remise des droits qui allait durer dix ou douze ans. La politique en vigueur à l'époque dans le domaine de l'automobile est exposée dans le rapport Lumley de 1983 sous le titre «Une stratégie pour l'industrie de l'automobile au Canada». Elle a également été étayée par le comité Select sur l'industrie automobile sur la compétitivité de l'industrie automobile nord-américaine. On la trouve également dans le rapport adressé en 1992 par le comité consultatif sur l'automobile au ministre Wilson dans le cadre de son initiative de la prospérité. Dans chacun de ces documents, le Pacte de l'automobile est présenté comme le cadre de référence à partir duquel toutes les politiques commerciales dans le secteur de l'automobile pour le Canada devraient être établies. Nous parlons ici d'un revirement de politique.

Le sénateur Angus: Il semble donc qu'il y ait fondamentalement désaccord entre les fonctionnaires et vous. D'après votre témoignage, dès lors que vous vous étiez élevés contre le décret du conseil en 1995, le gouvernement vous avait donné des assurances et, dès lors que vous auriez exposé les motifs de votre attitude et ainsi de suite, des changements seraient apportés, cette mesure étant donc temporaire. Je tiens ici à bien préciser l'ordonnancement des choses sans être simpliste.

M. Adams: L'origine est encore antérieure à cela. Le problème remonte à 1993, lorsqu'a commencé la première phase de la réduction des tarifs douaniers concernant les pièces détachées. À l'époque, un décret établissait deux codes tarifaires distincts, le code 6227 et le code 6228, qui regroupaient un certain nombre

immediately reduced to zero; and tariffs under 6227 stayed at 2.5 per cent when the current tariff level on automotive parts was 9.2 per cent. That was the first stage which had the tiered reduction. In 1995, those items under code 6227, which still had the 2.5 per cent tariff, had the tariff removed.

The Chairman: Do you know when in 1993 that was?

Mr. Adams: Late December, 1993, effective January 1, 1994.

I should like to read a letter to you dated January 11, 1994, from Industry Canada, regarding the first step.

Senator Angus: A letter to whom?

Mr. Adams: It is to my president Mr. Mark Nantais from Mr. Slawek Skorupinski, Director General, Automotive, Urban Transit & Rail Branch, and it states:

In arriving at the new tariff structure, we took into account the comments by all stakeholders, including your representatives on the AAC International Subcommittee, where the subject was discussed in detail. We were particularly sensitive to concerns about the impact on Auto Pact safeguards. Consequently, not all parts tariffs were reduced.

As the letter states, not all parts tariffs were reduced. They were sensitive to the safeguards in 1993 but, apparently, a policy shift took place in 1995 when that tariff was removed as well.

Senator Angus: Could you make available to us a copy of that letter at the end of the meeting today?

Mr. Adams: Yes.

Senator Angus: I understand you are appearing before our committee to ask that we, in our report, move an amendment to Bill C-11. What would you like us to do?

Mr. Adams: I have a copy of a suggested amendment which I would be pleased to pass around. You spoke earlier, Senator Angus, about item 9958 in the schedule. We are suggesting that an amendment be added to the tail-end of the description of the tariff item. I will read it to you, if I may:

...therefor, only if imported in accordance with the conditions of the Motor Vehicle Tariff Order, 1988.

That would effectively allow Auto Pact members the benefit but not non-Auto Pact members.

d'éléments différents. Les postes tarifaires relevant du code 6228 ont immédiatement été ramenés à zéro et les postes tarifaires relevant du code 6227 sont demeurés au taux de 2,5 p. 100 alors que le tarif douanier courant sur les pièces détachées pour automobiles était de 9,2 p. 100. Cela constitue donc la première phase avec cette réduction échelonnée. En 1995, les postes tarifaires relevant du code 6227, qui étaient demeurés frappés d'un tarif douanier de 2,5 p. 100, ont été exonérés.

Le président: Savez-vous au juste quand en 1993?

M. Adams: À la fin du mois de décembre 1993, avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

Je devrais d'ailleurs vous lire une lettre d'Industrie Canada datée du 11 janvier 1994 qui concernait précisément cette première phase.

Le sénateur Angus: Une lettre adressée à qui?

M. Adams: À mon président, M. Mark Nantais et signée par M. Slawek Skorupinski, directeur général de la Direction automobile, transport urbain et chemins de fer. Cette lettre dit ceci:

Pour arriver à la nouvelle structure tarifaire, nous avons pris en compte les commentaires de tous les intervenants, et notamment de vos représentants au Sous-comité international du CAA qui en avait discuté en détail. Nous avons été particulièrement sensibles à l'argumentation concernant l'impact de cette mesure sur les garanties en vertu du Pacte de l'automobile. Ainsi, la réduction concédée n'a-t-elle pas frappée uniformément tous les postes tarifaires concernant les pièces détachées.

Cette lettre le dit bien, ce ne sont pas tous les postes tarifaires concernant les pièces détachées qui ont fait l'objet d'une réduction. Le ministère était sensible à l'argument des garanties en 1993 mais, de toute évidence, il y eut en 1995 un revirement de politique qui a fait que ce tarif douanier a lui aussi disparu.

Le sénateur Angus: Pourriez-vous nous remettre une copie de cette lettre à la fin de notre séance?

M. Adams: Certainement.

Le sénateur Angus: Si j'ai bien compris, vous êtes venu témoigner devant nous pour nous demander de proposer, dans notre rapport, un amendement au projet de loi C-11. Que voulez-vous que nous fassions?

M. Adams: J'ai ici le texte d'une proposition d'amendement que je serais heureux de vous faire distribuer. Sénateur Angus, vous avez parlé il y a quelques instants du poste tarifaire 9958 de l'annexe. Nous proposons d'ajouter à la toute fin de la description du poste tarifaire en question un amendement que je vais vous lire si vous le voulez bien:

...uniquement si l'importation est faite en conformité des conditions du Décret de 1988 sur le tarif des véhicules automobiles.

Un tel amendement bénéficierait effectivement aux seuls membres du Pacte de l'automobile.

Senator Angus: Since September of this year, you have asked the government to make that amendment?

Mr. Adams: Yes.

Senator Angus: Am I correct in assuming that they did not like that idea?

Mr. Adams: Yes.

Senator Meighen: For my own clarification, did I hear you say that the American 2.5 per cent applies to all vehicles and parts imported into the United States?

Mr. Adams: Not all vehicles are imported at the 2.5 per cent level into the United States. The United States also has a tariff on trucks of 25 per cent.

Senator Meighen: What about vehicles manufactured in Canada under the Auto Pact and imported into the United States?

Mr. Adams: It would be zero.

Mr. Sheridan: That is the case for both Auto Pact and non-Auto Pact participants, so long as they meet the NAFTA requirements.

Senator Meighen: And vice versa?

Mr. Sheridan: Yes.

Senator Meighen: If this bill were to go through, what would be the difference for an Auto Pact manufacturer and a non-Auto Pact manufacturer, in terms of costs of production?

Mr. Adams: There would be no change for the Auto Pact manufacturer. The Auto Pact manufacturer would continue as it has for 30 years. The non-Auto Pact manufacturer would be paying duty on the parts it imported, not from the United States but from overseas.

Senator Meighen: They would not be paying duty if this bill goes through in its present form.

Mr. Adams: They would not be paying duty. Under the amendment we are asking for, they would be paying duty.

Senator Meighen: I want to concentrate on the bill as it is.

What would be the difference, if any, as it relates to an Auto Pact manufacturer and a non-Auto Pact manufacturer, if the bill goes through?

Senator Stewart: Do you mean in money?

Senator Meighen: No, in the cost of production. In other words, what is the incentive to be or not to be an Auto Pact manufacturer?

Mr. Sheridan: Under the Auto Pact, there is a requirement to build one vehicle for every one we sell in Canada and to maintain a 60 per cent Canadian value-added requirement. However, one of the benefits was not having to pay the parts tariff. The other

Le sénateur Angus: Depuis le mois de septembre, vous demandez au gouvernement d'introduire cet amendement, n'est-ce pas?

M. Adams: En effet.

Le sénateur Angus: Ai-je raison de croire que le gouvernement n'a guère apprécié l'idée?

M. Adams: Oui.

Le sénateur Meighen: Pour ma propre édification, vous ai-je bien entendu dire qu'aux États-Unis, le tarif de 2,5 p. 100 s'applique à tous les véhicules et à toutes les pièces détachées importées aux États-Unis?

M. Adams: Ce ne sont pas tous les véhicules qui sont importés aux États-Unis au tarif de 2,5 p. 100. Les États-Unis apposent également un tarif douanier de 25 p. 100 sur les camions.

Le sénateur Meighen: Qu'en est-il des véhicules fabriqués au Canada dans le cadre du Pacte de l'automobile puis apportés aux États-Unis?

M. Adams: Ils sont exonérés.

M. Sheridan: C'est d'ailleurs le cas pour tous les constructeurs, membres ou non du Pacte de l'automobile, à condition qu'ils respectent les conditions de l'ALENA.

Le sénateur Meighen: Et inversement?

M. Sheridan: Oui.

Le sénateur Meighen: Si ce projet de loi était adopté, quelle serait la différence pour un constructeur membre du Pacte de l'automobile et un constructeur non membre du Pacte de l'automobile du point de vue du prix de revient?

M. Adams: Pour un constructeur membre du Pacte de l'automobile, il n'y aurait aucun changement. La situation resterait la même que ce qu'elle est depuis 30 ans. Le constructeur non membre du Pacte de l'automobile paierait des droits de douane sur les pièces détachées qu'il importe, non pas des États-Unis, mais d'un tiers pays.

Le sénateur Meighen: Si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, il ne paierait donc pas de droit de douane.

M. Adams: En effet. Mais avec notre amendement, il devrait en payer.

Le sénateur Meighen: Je voudrais surtout parler du projet de loi sous sa forme actuelle.

Si le projet de loi est adopté en l'état, y aurait-il une différence entre un constructeur membre du Pacte de l'automobile et un constructeur non membre?

Le sénateur Stewart: Une différence pécuniaire vous voulez dire?

Le sénateur Meighen: Non, je parle du prix de revient. En d'autres termes, en quoi est-il intéressant d'être ou de ne pas être membre du Pacte de l'automobile?

M. Sheridan: Le Pacte de l'automobile prescrit qu'il faut construire un véhicule pour chaque véhicule que nous vendons au Canada et que nous devons maintenir un niveau de plus value canadienne de 60 p. 100. Cependant, l'un des avantages était

benefit was that we were able to bring in vehicles from offshore at no duty. If you were not an Auto Pact member, you would have to pay duty on vehicles coming in from offshore.

This may be the tip of the iceberg. I suspect that in a year from now we may be back here discussing the elimination of the finished vehicle tariff as well.

Senator Meighen: There still is some advantage to being an Auto Pact manufacturer.

Mr. Sheridan: That is the ability to import offshore finished vehicles duty free.

Senator Whelan: Such as diesel trucks from Brazil.

Mr. Sheridan: If you meet the one-to-one production requirements in Canada, you would be able to import duty free vehicles from anywhere around the world.

Senator Meighen: Do currency fluctuations have an important role to play in your business?

Mr. Sheridan: They certainly do.

Mr. MacDonald talked about the bargaining chip. If we look around the world, overcapacity is an issue for our industry. Estimates are that by the end of the century, there will be 22 million units of overcapacity in the automotive world; that supply of our vehicles will outstrip demand by 88 assembly plants. Those estimates relate to the world-wide industry. There are many assembly plants in North America as well.

While overcapacity is increasing, certain countries around the world, such as Korea, are massively increasing their production capabilities. Last year, they passed us as the number six vehicle producer in the world. We are now number seven. The Koreans produced 2.5 million vehicles. That figure is expected to grow to 5 million units by the end of the century.

Over the last year, depreciation of the Korean currency has made the cost of building cars overseas tremendously lower than it is in Canada. We are saying that there is a bargaining chip here. Canada should be using a 2.5 per cent parts tariff to open up those markets overseas, such as the Japanese and the Korean markets, instead of giving it away. We view this as the tip of the iceberg. We suspect that in a year from now, as well, finished vehicle tariffs will be on the trading block. We foresee a flood of imports from offshore. That is the big issue in front of the industry today. Overcapacity, combined with the devaluation of currencies, puts at risk Canada's most strategic industry.

jusqu'à présent qu'il ne fallait pas payer de droits de douane sur les pièces détachées. L'autre avantage tenait à ce que nous pouvions importer des véhicules construits dans un tiers pays sans payer de droit d'auteur. Si vous n'êtes pas membre du Pacte de l'automobile, tout véhicule que vous importez d'un tiers pays est frappé d'un droit de douane.

C'est peut-être seulement la partie visible de l'iceberg. J'imagine que d'ici un an, nous risquons de nous retrouver ici pour parler également de l'élimination du tarif douanier frappant les véhicules automobiles finis.

Le sénateur Meighen: Il demeure qu'il est toujours intéressant pour un constructeur d'être membre du Pacte de l'automobile.

M. Sheridan: Dans la mesure où il peut importer en franchise d'un tiers pays des véhicules automobiles finis.

Le sénateur Whelan: Par exemple des camions diesel fabriqués au Brésil.

M. Sheridan: Aussi longtemps que vous respectez la condition d'un véhicule fabriqué au Canada par véhicule vendu, vous pouvez effectivement importer en franchise des véhicules automobiles de n'importe quel pays du monde.

Le sénateur Meighen: Les fluctuations du cours des devises ont-elles un rôle important dans votre secteur?

M. Sheridan: Assurément.

M. MacDonald vous a déjà parlé du levier de négociation. Si nous regardons ce qui se passe dans le monde entier, le problème majeur dans notre industrie est la surcapacité. On estime que d'ici la fin du siècle, le secteur automobile mondial sera en surcapacité à hauteur de 22 millions d'unités. L'offre sera tellement supérieure à la demande pour nos véhicules que nous aurons 88 chaînes de montage de trop. Ce sont des chiffres qui, incidemment, valent pour l'ensemble du secteur à l'échelle mondiale. Il y a également de nombreuses chaînes de montage en Amérique du Nord.

Et même alors que la surcapacité augmente, certains pays comme la Corée augmentent massivement leur capacité de production. L'an dernier, les Coréens nous ont dépassés en devenant le sixième plus important producteur au monde, et nous sommes passés au septième rang. La Corée produit 2,5 millions de véhicules et ce chiffre devrait atteindre les 5 millions d'unités d'ici la fin du siècle.

Pendant l'année dernière, la dépréciation de la devise coréenne a eu pour effet qu'il est devenu considérablement moins coûteux de produire une automobile en Corée qu'au Canada. Pour nous, c'est là un levier de négociation. Le Canada devrait imposer un tarif douanier de 2,5 p. 100 sur les pièces détachées afin précisément d'ouvrir les marchés étrangers comme le Japon et la Corée au lieu de baisser les bras. Pour nous, ce n'est que la partie visible de l'iceberg. Nous craignons que d'ici un an, les tarifs douaniers sur les véhicules automobiles finis seront également mis sur la table de négociation. Nous prévoyons être inondés par les importations en provenance des tiers pays. C'est là le plus gros problème qui inquiète actuellement notre industrie. La surcapacité alliée à la dévaluation des devises met en danger l'industrie la plus stratégique du Canada.

Senator Tkachuk: Toyota and Honda do not meet the one-to-one production requirements; is that correct?

Mr. Sheridan: They may well meet those requirements today. I am not sure if they will meet the Canadian value-added requirement going forward. However, in 1989, they had a choice to meet those requirements, to be held to those requirements under the Auto Pact, and they chose not to. They could have added an assembly plant or a major components facility, like an engine or transmission facility, or increased their parts purchases at that point in time — they did not.

Senator Tkachuk: I remember the discussion that took place under the Auto Pact, that the Auto Pact itself was a fundamental policy that would not be changed under the free trade agreement and that it would be a policy that Canada would continue. I agree that there is a problem with respect to whether the 2.5 per cent should be reduced.

Departmental representatives indicated that they had not received any correspondence from you on the 2.5 per cent requirement. Had they informed you that they would be doing that, would there have been any reason for your not doing so? Did you expect that this would happen? There is a huge difference of opinion here.

Mr. Adams: It is fair to say that most of our correspondence occurred later, which gives you some indication of the level of consultation we were engaged in on the issue. Once the initial tiering down took place in 1993, there was substantial correspondence outlining our association's concern about the direction the government was headed with respect to the parts issue.

To go back to your point, senator, you are right — the membership of the Auto Pact was closed under the free trade agreement. Other companies could not join the Auto Pact. That should not come as a surprise to Honda because they knew that was coming as well.

Paragraph 1 of NAFTA Appendix 300-A.1 actually incorporates the FTA Article 1001, which obliges Canada and the United States to endeavour to administer the Auto Pact in the best interests of employment and production in both countries. The Auto Pact is more or less enshrined both in the FTA and in the NAFTA.

Senator Whelan: With respect to the amendment you are suggesting, was it suggested to the House of Commons committee? Did you appear before the House of Commons committee?

Mr. Adams: Yes, we did.

Senator Whelan: Was the amendment suggested to them at that time?

Mr. Adams: Yes, it was.

Le sénateur Tkachuk: Toyota et Honda ne respectent pas la condition d'un véhicule produit par véhicule vendu, est-ce bien cela?

M. Sheridan: Peut-être le font-ils aujourd'hui. Je ne sais pas au juste si ces deux constructeurs vont pouvoir dorénavant respecter la condition de la valeur ajoutée canadienne. Cela dit toutefois, en 1989, on leur a donné le choix de respecter ces conditions, d'accepter leur imposition aux termes du Pacte de l'automobile, mais ils ont préféré décliner. Ils auraient pu ouvrir une nouvelle chaîne de montage ou encore une usine d'assemblage de composantes principales comme les moteurs ou les transmissions, voire acheter davantage de pièces détachées, mais ils ne l'ont pas fait.

Le sénateur Tkachuk: Je me souviens du débat qui avait eu lieu à l'occasion du Pacte de l'automobile, lorsqu'on avait dit que le Pacte représentait un pilier de politique qui resterait immuable même en situation de libre-échange, une politique que le Canada perpétuerait. J'en conviens, la question de la réduction du tarif de 2,5 p. 100 continue à poser problème.

Les gens du ministère nous ont dit que vous ne leur aviez pas écrit à propos de la condition des 2,5 p. 100. Vous avaient-ils informés de leurs intentions et aviez-vous une bonne raison de ne pas le faire? Aviez-vous prévu que cela se passerait? Les opinions à cet égard divergent considérablement.

M. Adams: Il faut admettre que nous leur avons surtout écrit plus tard, ce qui vous donne une idée du genre de consultation que nous avons dans ce dossier. Une fois que la première phase de réduction est survenue en 1993, nous avons eu un copieux échange de correspondance avec le ministère auquel nous faisons part des préoccupations de notre association quant à l'orientation prise par le gouvernement dans le dossier des pièces détachées.

Pour en revenir à votre question, sénateur, vous avez raison — l'Accord de libre-échange a à toutes fins pratiques fermé la liste des membres du Pacte de l'automobile. Ce dernier était dès lors fermé à tout autre constructeur. Mais cela n'a pas dû étonner Honda parce qu'il le savait fort bien.

L'alinéa 1 de l'annexe 300-A.1 de l'ALENA contient en fait l'article 1001 de l'ALE qui oblige le Canada et les États-Unis de s'efforcer d'administrer le Pacte de l'automobile de manière à favoriser l'emploi et la production dans les deux pays. Le Pacte de l'automobile est plus ou moins encaissé aussi bien dans l'ALE que dans l'ALENA.

Le sénateur Whelan: Pour en revenir à l'amendement que vous proposez, a-t-il été soumis au comité des Communes et êtes-vous comparu devant ce comité?

M. Adams: Nous avons effectivement été entendus.

Le sénateur Whelan: Vous lui avez fait part à ce moment-là de votre amendement?

M. Adams: Assurément.

Senator Whelan: When you refer to letters written in 1993 and an Order in Council, who was the minister in 1993? You said it became law in February 1994.

Mr. Stein: The minister of which department?

Senator Whelan: The department that you are concerned about. Who was the minister who wrote the letters; the minister who initiated the Order in Council?

Mr. Stein: I think it was Mr. Wilson.

Senator Whelan: Perhaps that is not necessary. We can find out afterwards.

Mr. Chairman, the witnesses continue to refer to the oversupply of automobile parts. I worked in automotive plants at one time, so I know a little bit about the industry. The goods are non-perishable. Oversupply can be foreseen. Why not include "management of supply"?

Mr. Adams: That is an interesting question. That is one of the things we are looking at because of the overcapacity. The fact is that if you cannot maintain a supply into your country, if imports start to flood certain markets, and if there are no controls, you face a problem from offshore, which concerns us.

We view that with serious concern. We see it as the thin edge of the wedge vis-à-vis the Auto Pact. At the beginning of this year, the new chairman of Toyota Canada called for the abrogation of the Auto Pact. They want the Auto Pact done away with because of the competitive advantage to us vis-à-vis their export markets and our domestic market.

Senator Whelan: We hear so much about free trade. Do you call the Auto Pact free trade?

Mr. Adams: It would be sectoral free trade between Canada and the United States.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I asked a question earlier about overproduction, and these people have returned to that topic. I assume they have some statistics. Perhaps they could provide us with those statistics.

The Chairman: Thank you very much for your attendance here this morning.

The last group of witnesses this morning is from the Japan Automobile Manufacturers Association of Canada. Mr. David Worts, Executive Director, will make some comments to us.

Mr. Worts, because you have been sitting here throughout the proceedings this morning, and since we are scheduled to adjourn at 11:30, I am happy to extend the meeting for five or six minutes past 11:30. However, we cannot go beyond that because several members have another meeting to attend.

I would ask you to make a couple of quick comments, perhaps in rebuttal to some of the other comments that you have heard. But please make your case as quickly as you can, Mr. Worts.

Le sénateur Whelan: Lorsque vous parlez de la correspondance de 1993 et d'un décret, qui était ministre à l'époque? Vous avez dit que la mesure avait été promulguée en février 1994.

M. Stein: Le ministre de quel ministère?

Le sénateur Whelan: Le ministère compétent. Qui était le ministre qui avait signé ces lettres, le ministre à l'origine du décret?

M. Stein: C'était M. Wilson, je crois.

Le sénateur Whelan: Cela n'a peut-être pas d'importance, nous pourrions nous renseigner plus tard.

Monsieur le président, les témoins n'arrêtent pas de parler de la surcapacité en fait de pièces détachées. J'ai travaillé jadis dans des chaînes de montage, et je connais donc un peu ce secteur. Ce sont des produits non périssables. Une surcapacité est prévisible. Pourquoi ne pas faire de la «gestion de l'offre»?

M. Adams: Sénateur, votre question est intéressante et c'est précisément l'une des choses sur lesquelles nous nous penchons en raison précisément de la surcapacité. La réalité demeure que si vous ne parvenez pas à maintenir la production sur le territoire national, si les importations commencent à inonder certains marchés et s'il n'y a aucun contrôle, vous ouvrez la porte aux problèmes des importations, un problème qui nous préoccupe.

C'est pour nous un problème grave. À nos yeux, c'est là ce qu'on pourrait appeler le pied dans la porte par rapport au Pacte de l'automobile. Au début de l'année, le nouveau président de Toyota Canada a réclamé l'abrogation du Pacte de l'automobile. Toyota veut que ce pacte disparaisse parce qu'il nous donne un avantage concurrentiel par rapport à ses propres marchés d'exportation ainsi qu'à notre marché intérieur.

Le sénateur Whelan: On parle tant et plus du libre-échange. Pour vous, le Pacte de l'automobile est-il un libre-échange?

M. Adams: C'est un genre de libre-échange sectoriel entre le Canada et les États-Unis.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai posé il y a quelques instants une question à propos de la surproduction, et nos témoins sont revenus à cette question. J'imagine qu'ils doivent avoir des chiffres et peut-être pourraient-ils nous les remettre.

Le président: Merci beaucoup d'avoir accepté de comparaître devant nous ce matin.

Notre dernier groupe de témoins pour la matinée sera la Japan Automobile Manufacturers Association of Canada dont le directeur général, M. David Worts, sera le porte-parole.

Monsieur Worts, comme vous avez suivi nos travaux depuis le début de la matinée et comme nous avons prévu de lever la séance à 11 h 30, ce serait avec plaisir que je prolongerais la séance de cinq ou six minutes pour vous accommoder, mais nous ne saurions guère l'allonger davantage étant donné que plusieurs de nos membres doivent assister à une autre séance.

Je vous demanderais donc de nous brosser un rapide commentaire dont vous voudrez peut-être faire une réfutation de ce que vous avez entendu jusqu'à présent. Quoi qu'il en soit, je vous saurais gré d'être aussi bref que possible, monsieur Worts.

Mr. David Worts, Executive Director, Japan Automobile Manufacturers Association of Canada: With me today from the Japan Automobile Manufacturers Association of Canada is Mr. Adriaan Korstanje, General Manager, Toyota Manufacturing Canada Inc.; also in attendance is Mr. Vaughn Hibbits, Senior Vice-President, Administration, Honda of Canada Manufacturing.

We appreciate the opportunity to appear before this committee. You have already heard a lot this morning. We will try to keep our remarks brief so that we will have time to answer some questions.

We are here to support the bill and the government's policy. We think it is, as you heard earlier, a continuation of the policy — through, perhaps, a different instrument — that has been in existence since 1965. There is the expectation that this will continue, certainly on behalf of Honda and Toyota.

On the specific issue they have raised, in particular the sourcing of parts from overseas, when the tariff went to zero through the Order in Council in the beginning of 1996, auto parts from Japan that were imported by non-Auto Pact companies — namely, Honda and Toyota — declined by 15 per cent whereas imports of parts from Japan by Auto Pact companies increased by 50 per cent during that year. The contention that zero tariff will lead to more sourcing of parts from overseas by those companies who would be affected by that directly is lacking.

There was also the point about the unilateral reduction of the tariff, giving up a bargaining chip. The fact that duty remission has been a policy of the Canadian government since 1965 certainly suggests that this is a bargaining chip that has not been given up; in fact, it has been used to attract investment into Canada.

A feature of the industry in Canada is that 80 to 85 per cent of all production in Canada is exported. You must look at the trade flows in and out of the country in order to get a clear sense of the industry. I do not believe that we are out of step with the United States. They have applied a 2.5 per cent tariff across the board; Canada chooses to implement a zero tariff across the board.

Finally, I wish to address the point about the Order in Council that was implemented in late-1995. It did, in fact, include consultations. I was a member of the international committee of the AAC in which we discussed this issue. It was discussed for several months prior to that, in the fall of 1995, with all participants from the industry. I do not believe it was either an abrupt or a blind-sided measure.

M. David Worts, directeur général, Japan Automobile Manufacturers Association of Canada: Je suis accompagné aujourd'hui par M. Adriaan Korstanje, directeur général, Toyota Manufacturing Canada Inc. et par M. Vaughn Hibbits, vice-président principal (administration), Honda of Canada Manufacturing, qui représente la Japan Automobile Manufacturers Association.

Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir donné le loisir de comparaître devant le comité. Vous en avez déjà entendu beaucoup ce matin et nous allons tenter d'être brefs afin de pouvoir répondre à quelques-unes de vos questions.

Nous intervenons ici à l'appui du projet de loi et de la politique du gouvernement du Canada. Nous pensons qu'il s'agit, comme vous l'avez déjà entendu aujourd'hui, d'un prolongement d'une politique qui existe depuis 1965, un prolongement qui peut-être prend la forme d'un instrument différent. L'association escompte que cette politique se poursuivra, du moins c'est la position de Toyota et de Honda.

Pour revenir aux points de détail qui ont été invoqués, et en particulier l'origine étrangère des pièces détachées, lorsque le tarif douanier est passé à zéro au début de 1996 sous couvert du décret, les pièces détachées pour automobiles importées du Japon par des compagnies non membres du Pacte de l'automobile — en l'occurrence Honda et Toyota — ont connu une diminution de 15 p. 100 alors que les importations de pièces détachées en provenance du Japon effectuées par les compagnies membres du Pacte de l'automobile ont augmenté de 50 p. 100 pendant la même année. L'argument voulant que l'exonération tarifaire entraînera une augmentation de l'approvisionnement en pièces détachées d'origine étrangère par les compagnies touchées directement par cette mesure est boiteux.

On a également parlé de la réduction unilatérale du tarif douanier en disant que cela nous donnait un levier de négociation. Le fait que la remise des droits de douane ait été une politique du gouvernement du Canada depuis 1965 porte plutôt à penser qu'il s'agit d'un levier de négociation qui n'a pas été abandonné, loin de là, mais qui a plutôt été utilisé pour faire venir des investissements au Canada.

Une des caractéristiques de l'industrie automobile au Canada est qu'elle exporte de 80 à 85 p. 100 de toute sa production. Il faut jeter un coup d'oeil sur les mouvements commerciaux entre le Canada et l'étranger pour avoir une idée juste de la configuration de cette industrie. Je ne pense pas que nous ayons cédé le pas aux États-Unis. Les États-Unis apposent un tarif douanier de 2,5 p. 100 sur toute la gamme alors que le Canada a préféré une exonération totale.

Pour terminer, je voudrais revenir sur la question du décret qui a été mis en oeuvre à la fin de 1995. Il avait été effectivement précédé par des consultations. J'étais alors membre du comité international du CAA qui en avait discuté. Cette question avait déjà été discutée pendant plusieurs mois auparavant, pendant l'automne 1995, avec tous les participants qui représentaient l'industrie. Je ne pense pas qu'il se soit agi ni d'une mesure tombée du ciel, ni d'une initiative prise à l'aveuglette.

Perhaps I might ask if my colleagues have any specific comments at this time, and then we will be happy to take your questions.

Mr. Adriaan Korstanje, General Manager, Toyota Manufacturing Canada Inc.: Currently, we have invested more than \$2.2 billion in Canada. When our current expansion is complete this year, we will meet requirements for the Auto Pact such as those involving a one-to-one ratio for production and sales. We will build two cars in Canada for every one we sell here and we will meet 60 per cent CVA.

The confirmation that duty remission and duty drawback would continue was the main basis of our original investment, and a basis for our continuing investment. When the original FTA precluded additional companies from obtaining Auto Pact membership, there was no decision on our part not to join the Auto Pact. It was not that we decided not to join but that the opportunity to join was taken away by the FTA. Our expectation, indeed the reason for our continuing investment, is that the duty conditions that existed when we invested would continue. I think the Government of Canada has, quite rightly, decided to continue that.

Companies, including the Big Three, make investment decisions based on their own cost structure, not on the cost structure of their competitors. Their cost structure is not affected by Bill C-11. Everything stays the same for them; everything stays the same for us.

Unlike the CMVMA, we are not asking you to give us competitive advantage. We are asking you to maintain a level playing field and a fair and competitive auto policy.

Mr. Vaughn Hibbits, Vice-President, Administration, Honda of Canada Manufacturing: Since our start-up in November of 1986, we have grown to the point where we are producing 160,000 vehicles a year. This far exceeds our sales in Canada. In December of 1995, we announced a new light truck facility. It is the only one in Honda's global operation and we are very proud to have it in Canada. We feel that it has a very bright future. With that plant, our total production will be 280,000 vehicles a year. That is 30 per cent of Honda's combined Canada-U.S. production capacity. That is far beyond the industry average in Canada, including the Big Three.

The other point I should like to make concerns parts purchases. In every year since we started our operations in Canada, there has

Je pourrais peut-être demander si mes collègues auraient quelque chose à ajouter à ce que je viens de dire, après quoi nous répondrons avec plaisir à vos questions.

M. Adriaan Korstanje, directeur général, Toyota Manufacturing Canada Inc.: Nous avons déjà investi plus de 2,2 milliards de dollars au Canada. Lorsque nos plans d'expansion actuels se termineront cette année, nous réunirons toutes les conditions requises par le Pacte de l'automobile, comme la condition d'un véhicule produit par véhicule vendu. Nous fabriquerons au Canada deux véhicules pour chaque véhicule que nous vendrons dans ce pays, et nous allons également respecter la condition relative aux 60 p. 100 de valeur ajoutée canadienne.

Si nous avons investi autant que nous l'avons fait et si nous avons décidé de continuer à investir, c'est surtout parce que nous avons eu la confirmation que les dispositions en matière de remise des droits et de drawback seraient maintenues. Lorsque le texte initial de l'ALE a interdit à tout nouveau constructeur d'adhérer au Pacte de l'automobile, nous n'avons nullement décidé de ne pas devenir membre. Ce n'est pas que nous ne voulions pas devenir membre, c'est simplement que l'ALE nous en a empêchés. Ce que nous escomptions, et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons continué à investir, c'est que les dispositions en matière de droits de douane qui existaient au moment où nous avions investi seraient maintenues. Je pense que le gouvernement du Canada a à juste titre décidé de maintenir ces dispositions.

Les constructeurs automobiles, et les trois Grands ne font pas exception, prennent leurs décisions en matière d'investissement en fonction de la structure de leur prix de revient et non pas en fonction de celle de leurs concurrents. Le projet de loi C-11 ne changera rien la structure du prix de revient de ces constructeurs. Pour eux, rien ne changera; pour nous, rien ne changera non plus.

Contrairement à l'Association canadienne des constructeurs automobiles, nous ne vous demandons pas de nous donner un avantage concurrentiel, mais bien de faire en sorte que les règles du jeu demeurent les mêmes pour tout le monde et que la politique en matière automobile reste équitable et concurrentielle.

M. Vaughn Hibbits, vice-président (administration), Honda of Canada Manufacturing: Depuis notre implantation en novembre 1986, nous sommes arrivés à un niveau de production de 160 000 véhicules par an, ce qui est de loin supérieur au nombre de véhicules que nous vendons au Canada. En décembre 1995, nous avons annoncé l'implantation d'une nouvelle chaîne de montage de camionnettes. C'est la seule chaîne de ce genre exploitée par Honda dans le monde entier, et nous sommes très fiers qu'elle se trouve au Canada. Nous pensons qu'elle est promise à un brillant avenir. Avec cette chaîne de montage, notre production totale passera à 280 000 véhicules par an, c'est-à-dire 30 p. 100 de la capacité de production totale de Honda au Canada et aux États-Unis, beaucoup plus que la moyenne sectorielle au Canada, même avec les trois Grands.

Je voudrais également faire valoir autre chose au sujet des achats de pièces détachées. Depuis que nous avons commencé nos

been an increase in parts purchases. On the other hand, parts purchases from Japan have declined dramatically.

Our company philosophy is to maximize localization. Our actions speak louder than our words. Total parts in Canada will more than double with our new plant. The good news story includes seven new parts suppliers that have announced they are locating in Canada and are currently under construction. We will also increase by 50 per cent the number of parts suppliers from whom we are buying in Canada.

In terms of the Auto Pact, we have made a growing and long-term commitment to Canada. It was our expectation that we would eventually qualify for membership in the Auto Pact. However, that opportunity has been precluded as a result of NAFTA negotiations.

As far as policy is concerned, Honda believes that a country's domestic policy environment is very important. The most important principle for us is fair and equal treatment, which was what we relied on when we invested and expanded in Canada. We have never viewed this fair and equal treatment as a temporary measure.

Senator Whelan: In your presentation, you spoke about making representations. To whom did you make those representations? Did you make them to any elected officials? Some of the people to whom I spoke said that they had never been approached by anyone from your association. Or did you just make representations to bureaucrats?

Senator Angus: These witnesses support the legislation.

Senator Kelleher: They made representations to me.

Senator Whelan: I want to know where they make their representations.

Mr. Worts: I am not sure to which representation you are referring, but we certainly met with elected officials as well as bureaucrats on this policy issue. We are a member of the automotive advisory committee to Mr. Manley. As well, our industry gets together to discuss these issues.

Senator Whelan: One of my colleagues stated, "These witnesses support the legislation." In order to have the legislation on the books, someone must make a representation to someone. I should like to know about your correspondence and to whom you wrote concerning this matter, and so on.

The Chairman: As Senator Kelleher points out, Senator Whelan, the presentations were made to him when he was Minister of International Trade.

Senator Whelan: But he is not a minister of trade now; he is my colleague in the Senate. We are the chamber of sober second thought. I should like to have the right to soberly read all the

opérations au Canada, chaque année nos achats de pièces détachées ont augmenté. En revanche, les achats de pièces détachées provenant du Japon ont considérablement diminué.

Notre compagnie a pour principe de tirer parti au maximum de l'emplacement géographique, à preuve ce que nous avons fait au Canada. Avec notre nouvelle chaîne de montage, le total des pièces détachées provenant du Canada va au moins doubler. Cette excellente nouvelle concerne également les sept nouveaux fournisseurs de pièces détachées qui ont annoncé leur implantation au Canada et dont les installations sont actuellement en chantier. Nous allons également augmenter de 50 p. 100 le nombre de nos fournisseurs de pièces détachées au Canada même.

Pour ce qui est du Pacte de l'automobile, nous avons pris à l'endroit du Canada un engagement à long terme, un engagement de plus en plus important. Nous espérons arriver un jour à pouvoir adhérer au Pacte de l'automobile. Mais la négociation de l'ALENA nous a coupé l'herbe sous le pied.

Pour ce qui est de la politique, Honda accorde beaucoup d'importance à la politique intérieure du pays. Pour nous, le principe le plus important, c'est le traitement équitable. C'est pour cette raison que nous avons investi au Canada et que nous y avons pris de l'expansion. Nous n'avons jamais considéré que ce traitement équitable était une mesure temporaire.

Le sénateur Whelan: Dans votre exposé, vous avez dit avoir fait des démarches. Auprès de qui avez-vous fait ces démarches? Les avez-vous faites auprès de députés? Certaines personnes à qui j'ai parlé m'ont dit que personne de votre association n'avait communiqué avec eux. N'avez-vous fait vos démarches qu'auprès des bureaucrates?

Le sénateur Angus: Ces témoins appuient la mesure législative.

Le sénateur Kelleher: Ils m'ont contacté.

Le sénateur Whelan: Je veux savoir auprès de qui ils ont fait des démarches.

M. Worts: Je ne suis pas certain de savoir de quelles démarches vous parlez, mais en tout cas, nous avons rencontré des députés autant que des bureaucrates au sujet de cette politique. Nous faisons partie du comité consultatif de l'automobile qui conseille M. Manley. En outre, les représentants de notre industrie se rassemblent pour discuter de telles questions.

Le sénateur Whelan: L'un de mes collègues a déclaré: «Ces témoins appuient la mesure législative.» Pour qu'une mesure législative soit rédigée, il faut bien que quelqu'un fasse des démarches quelque part. J'aimerais en savoir davantage quant à vos échanges de correspondance, à qui avez-vous écrit à ce sujet, et cetera.

Le président: Comme l'a fait remarquer le sénateur Kelleher, sénateur Whelan, les démarches ont été faites auprès de lui, lorsqu'il était ministre du Commerce international.

Le sénateur Whelan: Mais il n'est plus ministre du Commerce, maintenant. Il est mon collègue au Sénat. Nous faisons partie de cette Chambre chargée de faire un deuxième

documentation that you presented and to know to whom it was presented.

Senator Kelleher: I merely wanted Senator Whelan to know that, during my tenure as president, they did in fact make representations to me.

Senator Whelan: Being a minister does not amount to a hill of beans if the members in the House of Commons have to vote on something on which the minister has already made a decision.

I understand that some people were invited to appear before the House of Commons committee and did not do so. I know the chairperson of the House of Commons committee very well.

The Chairman: It happens to be his daughter, in case you did not know.

Did you appear before the House of Commons committee?

Mr. Worts: We did.

Mr. Hibbits: We did.

Senator Angus: Gentlemen, the three of you heard the testimony of the previous witnesses this morning, and you heard me question them on the issue of this being a temporary measure. As I see it, this issue turns on that.

I heard one of you say there was no question of blind-siding. Are you surprised to hear that other folks felt blind-sided because there was open discussion about the terms of the Order in Council before it was enacted?

Mr. Worts: Yes.

Senator Angus: You all affirm that?

Mr. Korstanje: Yes.

Mr. Hibbits: Yes.

Senator Angus: Were these other gentlemen privy to the same information you were privy to?

Mr. Worts: I cannot comment on their communication network, but certainly we were advised through the consultation process of the automotive international subcommittee.

Senator Angus: The words used which would not be favourable to your case were that you people "lobbied fiercely" and, as a result of those fierce lobbying efforts, the Order in Council was enacted.

At that time, was it your sense that it would be permanent relief?

Mr. Worts: Certainly, that was the understanding. Despite the fact that the Order in Council had a termination date, there was an expectation that this would be rolled over into the Customs Act through Bill C-11.

Senator Angus: Was the possibility expressed to you by officials at that time that this tariff simplification law would be coming down the pike and that, at that time, they would this roll over?

examen approfondi. J'aimerais avoir le droit de lire de façon réfléchie tous les documents que vous avez présentés et de savoir à qui vous les avez présentés.

Le sénateur Kelleher: Je voulais simplement faire savoir au sénateur Whelan que, lorsque j'étais président, les témoins ont fait des démarches auprès de moi.

Le sénateur Whelan: Cela ne vaut pas cher d'être ministre lorsque les députés de la Chambre des communes doivent adopter une mesure déjà décidée par le ministre.

Je crois savoir que certaines personnes avaient été invitées à comparaître devant le comité de la Chambre des communes mais s'en sont abstenues. Je connais bien la présidente du comité de la Chambre des communes.

Le président: C'est même sa fille, au cas où vous ne le sauriez pas.

Avez-vous comparu devant le comité de la Chambre des communes?

M. Worts: Oui.

M. Hibbits: Oui.

Le sénateur Angus: Messieurs, vous avez tous les trois entendu le témoignage de nos témoins précédents de ce matin. Vous m'avez entendu leur demander s'il s'agissait là d'une mesure temporaire. À mon avis, tout pivote autour de cela.

J'ai entendu l'un de vous dire qu'il n'était pas question d'être pris par surprise. Êtes-vous étonné d'entendre ces autres témoins dire qu'ils se sentent pris par surprise parce qu'on a discuté ouvertement des modalités du décret avant son adoption?

M. Worts: Oui.

Le sénateur Angus: C'est ce que vous affirmez tous?

M. Korstanje: Oui.

M. Hibbits: Oui.

Le sénateur Angus: Ces autres personnes possédaient-elles les mêmes renseignements que vous?

M. Worts: Je ne peux faire de commentaire sur leur réseau de communication, mais en tout cas, elles ont été informées par le truchement des consultations tenues par le sous-comité international de l'automobile.

Le sénateur Angus: À l'encontre de vos propos, on a dit que vous aviez exercé un «lobbying féroce» et que c'est à cause de cela que le décret a été pris.

À cette époque, aviez-vous l'impression qu'il s'agirait d'une mesure permanente?

M. Worts: Oui, c'est ce que nous pensions. Même si le décret avait une date d'expiration, nous nous attendions à ce que cette mesure soit reprise dans la Loi sur le Tarif des douanes par le truchement du projet de loi C-11.

Le sénateur Angus: Les fonctionnaires vous avaient-ils indiqué, à cette époque, que cette loi simplifiant le tarif était en cours de rédaction et que cette mesure y serait reprise?

Mr. Hibbits: I have nothing in writing on that point, but I have been told that was the plan. We certainly never saw it as temporary. As well, it is not a change but a continuation of the same regime — although the tools may have changed — under which we started operations in Canada.

Senator Angus: One could derive from your comments that, in a year or two, it will be totally irrelevant, that you will be making so many of these parts here in Canada that the issue of duty will be academic. Is that your hope and plan?

Mr. Worts: My understanding is that there is a continuing process of localization, that both Honda and Toyota are expanding their operations, doubling their capacity in Canada, and that that will bring with it a subsequent increase in the amount of parts. I think you heard the number of suppliers that are being sought to supply these operations.

The issue is one of principle in many respects. We know that all auto makers in Canada are foreign owned. We think it makes sense for Canada to treat all foreign auto makers equally.

Senator Angus: It is a level playing field argument?

Mr. Worts: That is right.

Senator Stewart: I am not so concerned about the situation that prevailed at the time the Order in Council was made, as I suspect the situation was that the terms of the Free Trade Agreement or the NAFTA had to be complied with and the Order in Council technique was a quick way of doing that, thus avoiding the basic problem for the time being.

The basic problem seems to go back to what happened in the 1980s. I get the impression that, in that decade, Toyota and Honda were given the remission and duty drawback on the basis of the old infant industry argument. What has happened is that the industries have grown up through their early teens and their late teens and we now see an example many of the "industry ever infant" argument. It goes on perpetually.

What is wrong with that analysis: that you want the perpetuation of the conditions which were given to you when you could validly argue that you were an infant industry in Canada? You are now admitting that you are pretty husky adults, however, you want those same conditions to continue because you got them when you were two years old. What is wrong with that?

Mr. Hibbits: There is nothing wrong with it other than we are adults. We will meet Auto Pact status, but we are frozen out of it. Now we are adults who should have the privileges of adulthood, but we cannot have them in terms of being a member of Auto

M. Hibbits: Je n'ai rien par écrit à ce sujet, mais on m'a dit que c'était ce qui était prévu. En tous cas, nous n'avons jamais estimé qu'il s'agissait d'une mesure temporaire. En outre, il ne s'agit pas d'un changement, mais plutôt de l'application continue du même régime qui existait lorsque nous avons entrepris nos opérations au Canada — même si les instruments peuvent avoir changé.

Le sénateur Angus: On pourrait déduire de vos observations que tout cela n'aura plus aucune pertinence d'ici un an ou deux, que vous fabriquerez un si grand nombre de ces pièces ici au Canada que la question des droits de douane sera purement théorique. Est-ce bien là ce que vous espérez et prévoyez?

M. Worts: Je crois savoir qu'il existe un processus constant d'augmentation des activités locales, que les sociétés Honda et Toyota augmentent toutes deux leurs opérations, qu'elles doublent leurs ressources au Canada et qu'il en découlera une augmentation de la quantité des pièces. Vous avez sans doute déjà entendu le nombre de fournisseurs à qui on a demandé d'approvisionner ces opérations.

À bien des égards, il s'agit d'une question de principe. Nous savons que tous les fabricants d'automobiles au Canada appartiennent à des intérêts étrangers. À notre avis, il est logique que le Canada traite tous les fabricants étrangers d'automobiles sur un même pied.

Le sénateur Angus: Ce que vous réclamez, ce sont des règles équitables?

M. Worts: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Je ne m'inquiète pas vraiment de la situation qui existait lorsque le décret a été pris, puisque, je suppose, il s'agissait de respecter les dispositions de l'Accord de libre-échange ou de l'ALENA et que le décret n'était qu'un moyen d'y arriver rapidement tout en évitant pour le moment le problème fondamental.

Ce problème fondamental semble remonter à ce qui s'est produit dans les années 1980. J'ai l'impression que, durant cette décennie, Toyota et Honda se sont vu accorder des remises et des remboursements des droits de douane selon le vieil argument des industries naissantes. Mais ces industries ont grandi, elles ont commencé puis terminé leur adolescence, et on nous sert maintenant l'argument des nombreuses industries en naissance perpétuelle. Cela ne finit plus.

Mon analyse est-elle exacte? Souhaitez-vous perpétuer les conditions qui vous ont été accordées lorsque vous pouviez, à juste titre, déclarer que vous participiez à une «industrie naissante» au Canada? Vous avouez maintenant que votre industrie est adulte et assez robuste, mais vous souhaitez jouer encore des mêmes conditions qui vous avaient été accordées à ses débuts. Où est le mal?

M. Hibbits: Il n'y a pas de mal, sauf que notre industrie est adulte. Nous atteindrons le statut des participants au Pacte de l'automobile, mais nous en sommes néanmoins exclus. Nous sommes maintenant des adultes qui devraient jouir des privilèges

Pact. There must be some other way to recognize that we have grown up.

Senator Stewart: You say you are frozen out.

Mr. Hibbits: Through NAFTA negotiations, yes.

Senator Stewart: Has the question of changing that situation been taken up?

Mr. Hibbits: As I understand it, that would reopen NAFTA.

Senator Stewart: We need not go into that now.

Senator Tkachuk: I have a question on the Auto Pact. My understanding from some of the witnesses from the Big Three who were here earlier is that you had an opportunity to become part of the Auto Pact and enjoy the same privileges as they did, and Honda and Toyota chose not to. Why was that choice made?

Is it still possible for you to meet all the conditions and become part of the Auto Pact which would make this provision irrelevant?

Mr. Korstanje: For Toyota, there was no decision not to join the Auto Pact. There was a period of time before the free trade agreement when that might have been an option and, during that time, we were investing more and more and building, to the point where we now can meet Auto Pact performance standards. The opportunity was taken away by the free trade agreement. That is not the same as saying that we decided not to join. It is simply now illegal for us to do so, but our original and continuing investments were made with the full expectation that the benefits of duty drawback and remission would either bring us into the Auto Pact eventually, or would give us some type of equivalency situation as we met the performance requirements, which we are now able to do.

Mr. Hibbits: I think the previous team has said it so often that it lends credibility to the idea of a formal offer being made to us to join Auto Pact and a decision being made not to do so. I do not think it really happened that way. We must look at the time frame, where operations were in terms of maturity, and when a company could reasonably be expected to meet Auto Pact status, which we will more than do with our expansion, as will Toyota.

Senator Tkachuk: You have an exemplary production facility in Canada. Why would you be in favour of the tariff? Why would you not be buying from the local supplier?

Mr. Hibbits: We do. We buy from suppliers in Canada and the United States. We also buy a few parts from Japan.

de la vie adulte, mais nous en sommes privés car nous ne pouvons être membres du Pacte de l'automobile. Il doit bien y avoir d'autres moyens de reconnaître que nous avons grandi.

Le sénateur Stewart: Vous dites que vous êtes exclus du pacte?

M. Hibbits: Oui, à cause des négociations de l'ALENA.

Le sénateur Stewart: Avez-vous étudié les moyens de changer cette situation?

M. Hibbits: Si j'ai bien compris, il faudrait réouvrir l'accord de l'ALENA.

Le sénateur Stewart: Ne nous engageons pas là-dedans maintenant.

Le sénateur Tkachuk: La question porte sur le Pacte de l'automobile. D'après les témoignages des représentants des trois grandes sociétés, qui étaient ici précédemment, je crois savoir que vous avez eu l'occasion de participer au Pacte de l'automobile et de jouir des mêmes privilèges que ces sociétés, mais que Honda et Toyota ont décidé de ne pas adhérer au Pacte. Pourquoi ces sociétés ont-elles fait ce choix?

Vous est-il encore possible de remplir toutes les conditions et de participer au Pacte de l'automobile, ce qui aurait pour effet de rendre cette disposition inutile?

M. Korstanje: Dans le cas de Toyota, il n'y a pas eu de décision de ne pas participer au Pacte de l'automobile. Pendant un certain temps, avant l'Accord de libre-échange, cela aurait été possible. Durant cette même période, nous avons accru nos investissements et nos installations, à tel point que nous répondons maintenant aux normes de rendement du Pacte de l'automobile. L'Accord de libre-échange nous a privés de cette possibilité. Il est donc faux de dire que nous avons décidé de ne pas participer au pacte. Il serait maintenant illégal pour nous d'y participer, mais à l'origine et par la suite encore, nous avons investi en nous attendant pleinement à profiter des remises et des remboursements de droits de douane qui nous permettraient à un moment donné de participer au Pacte de l'automobile ou qui nous accorderaient un régime équivalent, puisque nous répondons maintenant aux exigences de rendement.

M. Hibbits: L'équipe précédente l'a tellement répété que l'idée qu'une offre officielle nous ait été faite de participer au Pacte de l'automobile et que nous ayons décidé de nous en abstenir est presque devenu crédible. Je ne crois pas que cela se soit produit de cette façon. Il faut également tenir compte du moment où cela s'est fait, du degré de maturité de nos opérations à cette époque et du moment où l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une entreprise atteigne le statut de participant au Pacte de l'automobile, statut auquel nos travaux d'expansion nous donneront plus que droit, tout comme à Toyota.

Le sénateur Tkachuk: Vous avez des installations de production exemplaires au Canada. Pourquoi seriez-vous favorable à l'application du tarif? Pourquoi ne pas vous approvisionner plutôt auprès des fournisseurs locaux?

M. Hibbits: Nous le faisons déjà. Nous achetons des pièces auprès de fournisseurs canadiens et américains. Nous achetons également quelques pièces au Japon.

Senator Tkachuk: Then why are you concerned about the 2.5 per cent?

Mr. Hibbits: It is because we still import some parts, even though it is a small minority of parts, from Japan. It is a cost issue. It is also a matter of principle. It is a matter of not incurring a non-necessary and discriminatory cost in a competitive business environment.

Senator Tkachuk: Is it a matter of getting cheaper parts? Of your vehicles, what percentage of parts would be bought offshore?

Mr. Hibbits: It is a very small percentage, between 10 per cent and 15 per cent at the most.

Senator Tkachuk: What kind of difference would it make if you were paying the 2.5 per cent on the cost of a vehicle here in Canada?

Mr. Hibbits: I have not made the calculation in dollars per unit, but it would not matter if it were \$100 or \$400 per car, the fact is that it is a discriminatory penalty imposed on us when we are manufacturing in Canada.

Senator Tkachuk: As parliamentarians, our concern must be that of our nation. In other words, we would be most concerned that our parts and automobile manufacturers in North America have equal access and no tariffs to pay when they are exporting product to Japan, Korea and so on.

Mr. Worts: For the record, there are no tariffs on either parts or vehicles into Japan. Despite what you may hear in the popular press, we believe the Japanese market is open. You can look at the success the European automakers have had in Japan. Their market share in the Japanese market is higher than it is in the United States. It goes more to the kind of products and the effort that is being made in those markets, particularly in Japan, which is a very competitive market. However, there are no tariffs on parts or vehicles.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much for appearing before the committee today.

The committee adjourned.

Le sénateur Tkachuk: Pourquoi alors vous inquiéter du tarif de 2,5 p. 100?

M. Hibbits: C'est que nous importons encore certaines pièces du Japon, même s'il s'agit d'une infime minorité. C'est également une question de principe. Il s'agit de ne pas avoir à payer des coûts inutiles et discriminatoires dans un contexte commercial compétitif.

Le sénateur Tkachuk: S'agit-il pour vous d'obtenir des pièces à meilleur marché? Quel pourcentage des pièces de vos véhicules viennent de l'étranger?

M. Hibbits: Un très petit pourcentage, tout au plus de 10 à 15 p. 100.

Le sénateur Tkachuk: Quelle serait la différence dans le coût de vos véhicules au Canada, si vous aviez à payer le tarif de 2,5 p. 100?

M. Hibbits: Je n'ai pas fait le calcul en dollars par unité, mais peu importe qu'il s'agisse de 100 \$ ou de 400 \$ par voiture, il n'en reste pas moins qu'on nous imposerait un coût discriminatoire lorsque nous fabriquons notre produit au Canada.

Le sénateur Tkachuk: Nous, parlementaires, devons défendre les intérêts de notre nation. Autrement dit, nous avons à cœur que nos fabricants nord-américains d'autos et de pièces automobiles puissent exporter leurs produits au Japon, en Corée et ailleurs en jouissant d'un accès équitable et d'exemption des droits de douane.

M. Worts: Je vous signale qu'il n'y a, au Japon, aucun tarif sur les pièces ou sur les véhicules. Malgré ce que peut en dire la presse populaire, nous croyons que le marché japonais est très ouvert. Il suffit de voir le succès que les fabricants d'automobiles européens ont remporté au Japon. Leur part du marché est plus élevée au Japon qu'aux États-Unis. Cela dépend davantage des types de produits et des efforts faits pour pénétrer ces marchés, surtout au Japon, où la concurrence est très forte. Néanmoins, il n'y a pas de tarif sur les pièces ou sur les véhicules.

Le président: Messieurs, merci beaucoup d'avoir comparu devant notre comité aujourd'hui.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, December 4, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-11, respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, to provide relief against the imposition of certain duties of customs or other charges, to provide for other related matters and to amend or repeal certain Acts in consequence, met this day at 11:10 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

OTTAWA, le jeudi 4 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-11, Loi concernant l'imposition de droits de douane et d'autres droits, la mise en oeuvre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et l'exonération de divers droits de douane ou autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 11 h 10, pour en faire l'examen.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Senators, we are here to continue our study of Bill C-11, which, in short, deals with the customs tariff. Our first witness this morning is Professor Michael Hart, who has been asked to come and discuss the specific issue raised by senators last week in connection with the automobile industry.

Senator Kelleher: I would like to publicly declare a conflict of interest with respect to Bill C-11. It appears that our law firm acts for Chrysler Leasing, although not for Chrysler Canada.

The Chairman: I am not sure that that is a conflict. The issue is not over leasing.

Senator Kelleher: I realize that, but I wanted to indicate that on the record.

The Chairman: Professor Hart, please proceed.

Professor Michael Hart, Norman Patterson School, Carleton University's Centre for Trade Policy and Law: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to be here. I should indicate that while I am currently teaching at Carleton University, I spent 22 years in what was then called the Department External Affairs dealing with these kinds of issues. Therefore, I may have a slight bias in favour of free trade which I am fully prepared to admit. I was involved in both the FTA and NAFTA negotiations which in many ways was the crowning point of a career devoted first to protection, which is where I learned my trade policy, and then to getting rid of it, which I thought was the useful part.

I have carefully read the testimony presented here by various witnesses which suggested one sticky point raised by the automobile manufacturers, and that is the question of the 2.5 per cent tariff on some parts. It might be useful to give you a quick background to that and to put it into perspective.

The witnesses indicated at the time that the bedrock of Canadian trade policy as regards the auto industry has been the Auto Pact. That is accurate up to a point, but it is more accurate to say that Canada, even before the Auto Pact, made very skilful use of the tariff as an instrument of industrial policy. Canada negotiated the Auto Pact largely because the United States objected to the fact we were too clever in using the tariff as an instrument of industrial policy. They said that the way we did it at the time, in terms of a duty remission based on export performance, was inconsistent with our obligations under the GATT. That led to the negotiation of the Auto Pact.

Senator Angus: Who did you say used the tariff as an instrument of policy?

Mr. Hart: The Government of Canada. It made very clever use of the tariff as an instrument of industrial policy.

[Traduction]

Le président: Sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-11, qui, en résumé, porte sur le tarif des douanes. Notre premier témoin ce matin est le professeur Michael Hart, qui a été invité à venir discuter des questions soulevées la semaine dernière par les sénateurs, relativement à l'industrie automobile.

Le sénateur Kelleher: Permettez-moi de déclarer publiquement que le projet de loi C-11 me place en conflit d'intérêts. En effet, notre étude d'avocats représente la société Chrysler Leasing, mais non Chrysler Canada.

Le président: Je ne suis pas certain que vous soyez en conflit. Nous n'étudions pas la location de voitures.

Le sénateur Kelleher: Je le sais bien, mais je tenais néanmoins à l'indiquer de façon officielle.

Le président: Professeur Hart, à vous la parole.

M. Michael Hart, professeur, École Norman Patterson, Centre de droit et de politique commerciale, Université Carleton: Merci, monsieur le président. Je suis très heureux de venir vous rencontrer. Je vous signale que même si j'enseigne à l'heure actuelle à l'Université Carleton, j'ai travaillé pendant 22 ans dans le domaine qui vous préoccupe, à ce que l'on appelait alors le ministère des Affaires extérieures. Par conséquent, j'ai peut-être un léger préjugé favorable à l'égard du libre-échange et je l'avoue bien volontiers. J'ai participé aux négociations de l'ALE et de l'ALÉNA, négociations qui, à bien des égards, ont été le point culminant d'une carrière consacrée d'abord à la protection de nos marchés, domaine dans lequel j'ai fait mon apprentissage de la politique commerciale, puis à l'élimination de cette protection, ce qui, à mon avis, en était la partie utile.

J'ai lu avec attention les témoignages que vous ont présentés divers témoins. Ces témoignages laissent entendre que la question du tarif de 2,5 p. 100 applicable à certaines pièces posait certains problèmes aux fabricants d'automobiles. Permettez-moi de vous fournir à ce sujet quelques renseignements et de situer la question dans sa juste perspective.

Les témoins ont déclaré que le Pacte de l'automobile était l'assise sur laquelle reposait la politique commerciale canadienne en ce qui a trait à l'industrie automobile. C'est exact dans une certaine mesure, mais il serait encore plus juste de dire qu'avant même la signature du Pacte de l'automobile, le Canada faisait un usage très habile du tarif douanier dans le cadre de sa politique industrielle. Si le Canada a négocié le Pacte de l'automobile, c'est en grande partie parce que les États-Unis s'opposaient à l'application trop adroite du tarif douanier comme outil d'intervention. Les Américains disaient que notre politique de remise de droits de douane en fonction du rendement des exportations allait à l'encontre de nos obligations sous le régime du GATT. C'est ce qui a amené les deux parties à négocier le Pacte de l'automobile.

Le sénateur Angus: Qui, dites-vous, se servait du tarif douanier comme outil d'intervention?

M. Hart: Le gouvernement du Canada. Il utilisait de façon très adroite le tarif douanier comme outil d'intervention de sa politique industrielle.

The Auto Pact in effect, then, was a response to a particular policy instrument used in the 1960s to try to induce more manufacturing activity in Canada by creating a more efficient use of the tariff, that is, by reducing the tariff if companies performed in a particular way. That was enshrined in part in the Auto Pact for what at that time were the Big Four. Over the years, the government used that instrument of remitting duties for performance to all kinds of manufacturers, and the extent of that is well illustrated if you look at the annex to Chapter Ten of the Canada-U.S. Free Trade Agreement listing all the companies which, by the end of 1986, had achieved what was called Auto Pact status, that is, the ones which were benefiting from various kinds of duty remission schemes. It goes on for 10 pages. Literally hundreds of companies had gained Auto Pact status.

In addition to that, a number of companies which had not yet achieved full Auto Pact status also were given duty remissions of various kinds in return for their commitment to engage in certain levels of manufacturing in Canada, including a number of the Japanese companies. As some of the witnesses from the department indicated to you earlier, in effect, the tariff on auto parts has not been collected in Canada, in so far as manufacturers are concerned, since 1965 because the government has used the tariff as an instrument to induce a certain level of manufacturing activity in this country.

In effect, the bill simplifies a complex set of regulations into a simpler one by indicating that parts for the use in manufacturing will be in the tariff at zero.

One of the concerns raised is that that is giving away a possible negotiating coin that Canada could use in future multilateral trade negotiations. I suppose there is a small element of truth in that, but the real truth of the matter is that, for negotiating purposes, what counts is not the level of the tariff as it sits in the customs tariff but the level of the tariff as it is bound in the WTO. The tariff is currently bound in the WTO at a variety of levels. For some parts it is at 6 per cent, for some parts it is at zero, and for the parts of greatest interest to the vehicle manufacturers it is bound at 2.5 per cent. That is the tariff that Canada would negotiate.

Would future negotiations be influenced by the fact that the tariff is bound at 2.5 per cent in the WTO and applied at zero as a result of the customs tariff? Perhaps very marginally, but given the level of the tariff today at 2.5 per cent and the nature of tariff negotiations, which are largely of a formula kind rather than a product-for-product horse-trading kind of negotiation, I doubt if it would make a tremendous amount of difference to negotiators from Japan or from the European Union at some point in the future to see that we have a bound rate at 2.5 per cent and an applied rate in the customs tariff at zero.

That is my reaction to what I have read, and I would be more than happy to entertain any questions.

On peut donc dire que le Pacte de l'automobile a été conclu en réaction à l'utilisation de certains outils d'intervention dans les années 60 pour accroître le secteur de la fabrication au Canada grâce à une utilisation plus efficace du tarif douanier, c'est-à-dire à une réduction de ce tarif lorsque les entreprises obtenaient un certain rendement. Cette mesure a été enchâssée dans le Pacte de l'automobile et s'appliquait à ce qui, à cette époque, était les quatre plus grandes entreprises. Plus tard, le gouvernement a appliqué à toutes sortes de fabricants cette remise des droits de douane. Pour mesurer l'étendue de cette application, il suffit de lire l'annexe au chapitre 10 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, dans laquelle sont énumérées toutes les sociétés qui, à la fin de 1986, avaient obtenu le statut de participant au Pacte de l'automobile, c'est-à-dire les sociétés qui profitaient des divers régimes de remise des droits de douane. Il y en a 10 pages. Des centaines de sociétés ont obtenu ce statut.

En outre, un certain nombre de sociétés qui n'avaient pas encore tout à fait obtenu le statut de participant au pacte, y compris un certain nombre d'entreprises japonaises, ont aussi eu droit à diverses remises en échange de leur engagement à réaliser un certain niveau de fabrication au Canada. Comme certains témoins du ministère vous l'ont dit précédemment, dans les faits, le tarif applicable aux pièces d'automobile n'a pas été perçu au Canada depuis 1965, du moins en ce qui concerne les fabricants, parce que le gouvernement s'est servi du tarif pour amener un certain degré d'activités de fabrication au pays.

En fait, le projet de loi simplifie les choses puisqu'il réunit en une seule règle un ensemble complexe de règlements, en indiquant que les pièces utilisées dans la fabrication des automobiles seront assujetties à un tarif douanier de zéro pour cent.

Certains ont dit que cette mesure privait le Canada d'un argument qu'il aurait pu utiliser plus tard dans des négociations multilatérales sur le commerce. Il y a un peu de vrai dans cette affirmation, je suppose, mais néanmoins, ce qui compte dans les négociations, ce n'est pas le niveau des droits tel qu'il est énoncé dans le tarif des douanes, mais le niveau des droits fixé dans l'accord de l'OMC. À l'heure actuelle, les tarifs douaniers sont fixés à divers niveaux dans l'accord de l'OMC. Un tarif douanier de 6 p. 100 s'applique à certaines pièces, un autre de zéro à d'autres pièces, et un tarif de 2,5 p. 100 s'applique aux pièces qui présentent le plus d'intérêt pour les fabricants d'automobiles. C'est ce dernier tarif que le Canada négocierait.

Le fait que le tarif soit fixé à 2,5 p. 100 dans l'accord de l'OMC et appliqué à zéro pour cent dans le cadre du tarif des douanes influencerait-il sur les négociations futures? Peut-être dans une très faible mesure, mais compte tenu de ce que ce tarif est à l'heure actuelle de 2,5 p. 100 et vu la nature des négociations tarifaires, qui se fondent davantage sur des formules que sur des négociations donnant donnant, je doute que cela ait beaucoup d'importance pour les négociateurs du Japon ou de l'Union européenne à l'avenir.

Voilà ma réponse aux témoignages que j'ai lus. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Senator Meighen: Is your conclusion that, given the marginal usefulness, you see no reason to maintain the 2.5 per cent tariff on the books?

Mr. Hart: I see very little utility to that. It is largely cosmetic.

Senator Meighen: And it is of very little negotiating worth?

Mr. Hart: Very little negotiating worth.

Senator Stewart: I am trying to understand what is going on here. Let me sketch a scenario, and you tell me where I am wrong.

Back in the 1960s and thereafter, we had a tariff on original parts, and we remitted that tariff in one way or another in order to encourage foreign producers, specifically Japanese in the case of the automotive industry, to locate plants in Canada. That continued down to the time when we had to fulfil a condition of the Free Trade Agreement or the NAFTA. Under that agreement, we had to eliminate this form of subsidy, if I may use that term. I know the Americans do not like the term because they do not understand it, not having any subsidies in the United States. However, we had to get rid of this form of subsidy, and we did so.

The argument is now made that, under the provisions of this bill, we are simply continuing the policy which prevailed for the previous 20 years by zero rating these goods.

My analysis is that down until the time when we had to stop our subsidies, the policy purpose was to encourage the establishment of assembly plants in Canada. Now we have a different purpose, and that is to realize free trade in these goods. In fact, there has been a change in policy; am I correct?

Mr. Hart: Not totally. If you or I wanted to import some of these parts, we would have to pay the tariff. That tariff is still limited to manufacturers who will use the parts in the manufacturing of vehicles. Therefore, it is not a free trade tariff; it is an application of industrial policy by using the tariff to maintain or induce certain kinds of activity. That same purpose was used in the 1960s to make more efficient use of the tariff as an instrument of industrial policy — that is, to say to people, “Here is the tariff and, if you engage in certain kinds of activity the government is trying to promote, you do not have to pay the tariff.” Having the tariff bound in the WTO at 2.5 per cent for use in manufacturing is a different tariff from the tariff you and I would pay. If you wanted to assemble a car in your backyard, should you be so included, you would have to pay more.

Now the government is saying, “We want to bind that tariff in the customs tariff because we are satisfied at the level of activity that is being performed.” In other words, it continues to be a tariff

Le sénateur Meighen: Si j'ai bien compris, vous en concluez que, compte tenu de son utilité minime, il ne serait pas nécessaire de conserver sur papier le tarif de 2,5 p. 100, n'est-ce pas?

M. Hart: J'estime que c'est inutile. C'est surtout pour préserver les apparences.

Le sénateur Meighen: Et cela n'a pas beaucoup d'importance pour les négociations?

M. Hart: Très peu.

Le sénateur Stewart: J'essaie de comprendre ce qui en est. Permettez-moi de brosser un tableau, et vous me direz si je me trompe.

À partir des années 60, nous appliquions un tarif douanier aux pièces d'origine et nous remettons ces droits de douane sous un régime ou sous un autre pour encourager les producteurs étrangers, surtout les Japonais dans le cas de l'industrie automobile, à établir leurs usines au Canada. Nous avons continué d'appliquer cette politique jusqu'au moment où nous avons dû respecter l'une des conditions de l'Accord de libre-échange ou de l'ALENA. Sous le régime de cet accord, nous avons dû éliminer cette forme de subvention, si vous me permettez ce terme. Je sais que les Américains n'aiment pas ce terme, parce qu'ils ne le comprennent pas, vu qu'il n'existe pas de subventions aux États-Unis. Néanmoins, nous avions l'obligation d'éliminer ces subventions, et nous l'avons fait.

On nous dit maintenant qu'en exécutant les dispositions de ce projet de loi, nous continuerons tout simplement à appliquer la politique des 20 dernières années, en appliquant un tarif de 0 p. 100 à ces marchandises.

D'après mon analyse, le but de notre politique, jusqu'à ce que nous éliminions nos subventions, était d'encourager l'établissement d'usines d'assemblage au Canada. Nous visons maintenant un but différent, c'est-à-dire la libéralisation des échanges dans ces secteurs. En fait, la politique a bel et bien changé, n'est-ce pas?

M. Hart: Pas tout à fait. Si vous ou moi voulions importer certaines de ces pièces, nous devrions payer les droits de douane. Le tarif de 0 p. 100 ne s'applique encore qu'aux fabricants qui utiliseront ces pièces dans la fabrication de véhicules. Ce n'est donc pas un tarif de libre-échange, mais plutôt l'application d'une politique industrielle grâce à l'utilisation des droits de douane pour conserver ou encourager certaines activités. Le même but était visé dans les années 60, c'est-à-dire qu'on utilisait le tarif douanier de façon plus efficace comme outil d'intervention — on disait aux entreprises: «Voilà quel est le tarif, mais vous n'aurez pas à le payer si vous réalisez certaines activités que le gouvernement essaie de promouvoir». Le tarif de 2,5 p. 100 fixé dans l'accord de l'OMC à l'égard des pièces utilisées dans la fabrication n'est pas celui que vous ou moi paierions. Si vous décidiez de vous amuser à assembler une voiture dans votre cour, vous devriez payer un tarif supérieur.

Le gouvernement souhaite maintenant inscrire ce tarif dans le barème des droits de douane, puisqu'il est satisfait du degré d'activité actuelle. Autrement dit, on continuera d'appliquer un

at zero for manufacturers who are using these parts in the manufacture of a vehicle.

Senator Stewart: However, the argument that we were encouraging these plants to establish in Canada would no longer be viable. They are here.

Mr. Hart: They are here; that is true.

Senator Stewart: To put it another way, do we have here an example of the infant industry argument, except that the industries are forever infant? They are always demanding the kind of special treatment they thought they were eligible for when they were indeed infants.

Mr. Hart: They are at least juveniles now. The level of protection indicates that because in the 1960s the tariff on engines was 25 per cent, and on most other parts it was 17.5 per cent. We are now down to largely 2.5 per cent. We can at least call them juveniles. They are not seeking protection; they are seeking to impose a penalty on their competitors.

Senator Stewart: Their competitors being?

Mr. Hart: The Japanese manufacturers.

Senator Stewart: The Japanese manufacturers in Japan?

Mr. Hart: No, in Canada.

Senator Stewart: What are they trying to do?

Mr. Hart: The big three vehicle manufacturers are asking for the reimposition of a 2.5 per cent tariff on parts imported by non-Auto Pact manufacturers.

The Chairman: Is it fair to say that they have couched their argument by saying that what they want is a level playing field on the grounds that Japanese car manufacturers in the United States also pay the 2.5 per cent? In talking about a level playing field, they carefully neglected to point out that the U.S. manufacturers in the United States also pay the 2.5 per cent, and the Big Three in Canada do not want to pay the 2.5 per cent. Essentially they want a level playing field between Canadians and Americans for the Japanese, but not for themselves.

Mr. Hart: Yes. That is not a bad summary.

Senator St. Germain: Is there any way Japanese or Asian manufacturers could take advantage of this, and the currency as well, to ship in more parts from outside the country?

Mr. Hart: I do not know what you mean by "take advantage". The two Japanese manufacturers that are well established here — Honda and Toyota — engage in a fairly high level of economic activity. They make decisions on a day-to-day basis as to where they will source their parts. The zero tariff in effect allows them to source the parts from the most efficient and economical source, wherever that source may be. If Canadian parts manufacturers are competitive, that is where they will source them. If not, they will get them elsewhere. In the end, the Canadian consumer benefits

tarif de zéro pour cent aux fabricants qui utilisent ces pièces dans la fabrication de véhicules.

Le sénateur Stewart: Toutefois, nous ne pourrions plus dire que nous encourageons l'établissement de ces usines au Canada. Elles sont déjà ici.

M. Hart: Oui, c'est exact.

Le sénateur Stewart: Autrement dit, s'agit-il là d'un exemple d'argument invoqué par une industrie naissante, si ce n'est que ces entreprises ne sortent jamais de leur enfance? Elles demandent toujours le même traitement spécial auquel elles croyaient avoir droit à leur début.

M. Hart: Elles ont pour le moins atteint maintenant leur adolescence. C'est du moins ce que montre le degré de protection, puisqu'en 1960, le tarif applicable aux moteurs était de 25 p. 100 et celui applicable à la plupart des autres pièces était de 17,5 p. 100. Ce tarif a maintenant été réduit à 2,5 p. 100 pour à peu près toutes les pièces. On peut donc au moins parler d'adolescence. Les entreprises ne demandent pas de protection; ce qu'elles veulent, c'est qu'on impose des amendes à leurs concurrents.

Le sénateur Stewart: Qui sont ces concurrents?

M. Hart: Les fabricants japonais.

Le sénateur Stewart: Les fabricants japonais au Japon?

M. Hart: Non, ceux qui sont au Canada.

Le sénateur Stewart: Qu'essaient-ils d'obtenir?

M. Hart: Les trois grands fabricants de véhicules demandent à ce que soit appliqué de nouveau un tarif de 2,5 p. 100 aux pièces importées par les fabricants qui ne participent pas au Pacte de l'automobile.

Le président: N'ont-ils pas formulé leur demande en disant qu'ils veulent ici des règles équitables et uniformes, puisque les fabricants de voitures japonaises aux États-Unis paient également le tarif de 2,5 p. 100? Et à propos de règles équitables et uniformes, ils ont soigneusement évité de faire remarquer que les fabricants américains aux États-Unis paient également le tarif de 2,5 p. 100 alors que les trois grands fabricants au Canada ne paient pas ce tarif. Ce qu'ils veulent, en fait, c'est que la même règle s'applique aux fabricants japonais au Canada et aux États-Unis, mais que cette règle ne s'applique pas à eux.

M. Hart: Oui. C'est un assez bon résumé.

Le sénateur St. Germain: Serait-il possible aux fabricants japonais ou asiatiques de profiter de cette mesure, de même que de notre devise, pour expédier davantage de pièces automobiles à partir de l'étranger?

M. Hart: Je ne sais pas ce que vous entendez par «profiter». Les deux fabricants japonais qui sont bien établis ici — c'est-à-dire Honda et Toyota — représentent un degré assez élevé de l'activité économique. Ces entreprises décident au jour le jour de la provenance de leurs pièces. Le tarif de 0 p. 100 leur permet en fait d'aller chercher leurs pièces auprès des sources les plus efficaces et les plus économiques, où qu'elles soient situées. Elles s'approvisionneront auprès des fabricants de pièces canadiens, si ceux-ci sont compétitifs. Sinon, elles s'approvisionneront ailleurs.

from manufacturers sourcing from the most efficient, productive, and lowest cost source.

Senator St. Germain: However, there is no way that it will provide an unlevel playing field for the Big Three because they are more committed to North American production.

Mr. Hart: Talking about commitments is interesting. Both Honda and Toyota now manufacture cars that have more North American content than cars manufactured by the Big Three. The Big Three also import components from offshore.

Senator Callbeck: You said that tariffs on auto parts have not been collected since 1965. Does that refer to non-members of the Auto Pact?

Mr. Hart: The tariff has not been collected on auto parts imported for use in manufacturing, but it is collected.

Senator Callbeck: It has not been collected at all with respect to the non-members.

Mr. Hart: All manufacturing activity in Canada has enjoyed one duty remission or duty drawback program after another.

Senator Tkachuk: Are Canadian manufacturers offered a level playing field with Japanese manufacturers in Japan?

Mr. Hart: I do not know what you mean by "level playing field".

Senator Tkachuk: In other words, do they have a tariff duty imposed on their parts?

Mr. Hart: Yes.

Senator Tkachuk: What is that?

Mr. Hart: I do not know what the tariff is set at currently.

The officials who keep track of that in much more detail than I tell me it is zero.

The Chairman: Thank you for being here today, Professor Hart.

Our next witnesses are from the Canadian Steel Producers Association. Please proceed.

Ms Jean Van Loon, President, Canadian Steel Producers Association: First, I should like to address a question that is on everyone's mind: Why have we come up with this issue at this late date? It is a good question because there have been extensive consultations on this complex legislation. We have worked closely with officials of the Department of Finance on a number of issues related to the customs tariff. In fact, we even had consultations at one point on the very issue we are raising now.

When the Department of Finance announced that they would not take our comments into account in moving forward, we did not proceed to fight further at that time. Given the overall balance

En fin de compte, le consommateur canadien bénéficie de ce que les fabricants s'approvisionnent aux sources les plus efficaces, les plus productives et les moins coûteuses.

Le sénateur St. Germain: Toutefois, cela ne rendra sûrement pas inéquitable le traitement des trois grands fabricants, puisqu'ils sont davantage axés sur la production en Amérique du Nord.

M. Hart: Vous abordez là un sujet intéressant. Honda et Toyota fabriquent maintenant des voitures dont le contenu nord-américain est plus élevé que celui des voitures fabriquées par les trois Grands. Les trois Grands importent également des éléments de l'étranger.

Le sénateur Callbeck: Vous dites que les droits de douane applicables aux pièces automobiles n'ont pas été perçus depuis 1965. Vous faisiez référence aux sociétés qui ne participent pas au Pacte de l'automobile, n'est-ce pas?

M. Hart: Les droits de douane applicables aux pièces d'automobile importées pour la fabrication n'ont pas été perçus, mais ils le sont pour les autres pièces.

Le sénateur Callbeck: Ils n'ont pas du tout été perçus auprès des sociétés non participantes?

M. Hart: Toutes les entreprises de fabrication au Canada ont pu profiter de programmes successifs de remise ou de remboursement des droits de douane.

Le sénateur Tkachuk: Les fabricants canadiens jouissent-ils des mêmes avantages que les fabricants japonais au Japon?

M. Hart: Je ne sais pas ce que vous entendez par «mêmes avantages».

Le sénateur Tkachuk: Autrement dit, le Japon perçoit-il des droits de douane sur leurs pièces d'automobile?

M. Hart: Oui.

Le sénateur Tkachuk: De combien sont ces droits?

M. Hart: Je ne sais pas quel est le taux de ces droits à l'heure actuelle.

Les fonctionnaires, qui suivent cette situation de plus près que moi, m'informent que le taux est de zéro pour cent.

Le président: Merci d'être venu nous rencontrer, aujourd'hui, professeur Hart.

Nos témoins suivants représentent l'Association canadienne des producteurs d'acier. Je vous laisse la parole.

Mme Jean Van Loon, présidente, Association canadienne des producteurs d'acier: Tout d'abord, permettez-moi de répondre à la question que vous avez tous à l'esprit: pourquoi toute cette affaire nous intéresse-t-elle maintenant, à une date aussi tardive? Eh bien, c'est une bonne question, parce que nous avons tenu des consultations très étendues sur ce projet de loi complexe. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec les fonctionnaires du ministère des Finances relativement à plusieurs questions liées au tarif des douanes. En fait, nous avons tenu des consultations sur cette question que nous soulevons maintenant.

Lorsque le ministère des Finances a annoncé qu'il ne tiendrait aucun compte de nos commentaires, nous avons décidé de cesser la lutte. Compte tenu de l'équilibre général des taux de change et

of exchange rates and economics in the world at the time, it was not that big a business issue. When it began to be perceived in our industry as a larger issue, we thought about coming forward. We did not want to come forward unless it was serious.

The bottom line for us is that this is serious. It is largely due to the changes that have taken place in Asia in the last few weeks and months which have dramatically changed the balance of exchange rates and made imports from that part of the world much more of a competitive threat. Given that a large number of investments have been made over the past several years to gear up for higher quality and greater output for the automotive industry, our members are concerned at the idea of moving these duties to zero at this particular time.

Our goal is not to slow down this legislation because we have a stake, as does every other industry, in having it introduced smoothly on January 1. Our industry ships steel back and forth at the rate of 1,000 or more transactions a day. We do not want to see that disrupted.

Our goal is not to increase any tariffs from where they are now but to maintain the rate of diminution of the tariffs negotiated with the WTO so we have that cushion for getting through the next months and years with the pressure from the Asian markets.

I should like to say also that when we first started expressing concerns about this, we understood that the only way it could be addressed was through an amendment to the bill. We were advised last evening by officials from the Ministry of Finance that they believe there is an alternative way to resolve this issue which would allow the bill to go through as it stands. We could deal with our particular concerns through the minister's power to make adjustments in the transition period,

If the government can confirm for the committee this morning that that is a possibility and that they are prepared to work that way to address our concerns, we would be prepared to work with them in that fashion and withdraw our proposal for an amendment.

Senator Angus: The situation that you are referring to relates to chapter 99, tariff item 9959.0000, on page 2388 of the schedule to the act; is that right?

Ms Van Loon: Yes.

Senator Angus: Your product is covered under materials of sections 3, 6, 7, 11, 13, 14 or 15. I think section 15 is the one.

Ms Van Loon: It is in chapter 72 and 73 under 15.

Senator Angus: Subject to a possible alternative way of giving you the relief you seek, could you elaborate for us, on the record, form of amendment that would give you appropriate relief if there were no other way to fix your problem?

de l'économie mondiale à cette époque, la question n'était pas très importante pour le commerce. Mais lorsque notre industrie a estimé que c'était une question plus importante, nous avons décidé de réagir. Nous ne voulions pas faire de démarches, à moins que la question soit suffisamment grave.

En fin de compte, il s'agit d'une question grave pour nous. Cela est dû en grande partie aux changements qui sont survenus en Asie au cours des dernières semaines et des derniers mois. En effet, les changements spectaculaires qui se sont produits dans l'équilibre des taux de change font que les importations provenant de cette partie du monde posent une menace beaucoup plus grande du point de vue de la concurrence. Compte tenu des énormes investissements qui ont été faits au cours des dernières années pour améliorer la qualité et la productivité de l'industrie automobile, les membres de notre association s'inquiètent de l'élimination maintenant proposée de ces droits de douane.

Notre but n'est pas de retarder l'adoption de cette mesure législative, puisque comme toutes les autres industries, nous avons intérêt à ce qu'elle s'applique sans heurts à compter du 1^{er} janvier. Notre industrie effectue tous les jours au moins 1 000 transactions d'importation et d'exportation d'acier. Nous ne voulons pas que ce flot de transactions soit entravé.

Notre but n'est pas non plus d'augmenter les droits de douane actuels mais plutôt de conserver le même taux de diminution des droits de douane négociés avec l'OMC qui nous protégerait des pressions provenant des marchés asiatiques pendant les mois et les années à venir.

J'ajouterais également que lorsque nous avons commencé à exprimer notre inquiétude à ce sujet, nous pensions que le seul moyen de régler le problème, était un amendement au projet de loi. Hier soir, les fonctionnaires du ministère des Finances nous ont informés qu'il pourrait y avoir un autre moyen de résoudre ce problème tout en permettant au projet de loi d'être adopté dans sa forme actuelle. Le problème pourrait être réglé grâce au pouvoir du ministre d'adopter certaines mesures d'adaptation pendant la période de transition.

Si le gouvernement pouvait confirmer devant le comité ce matin que c'est une solution possible et qu'il est prêt à adopter cette solution pour régler notre problème, nous serions prêts à collaborer et à retirer notre proposition d'amendement.

Le sénateur Angus: Le cas que vous mentionnez porte sur le chapitre 99, poste tarifaire 9959.0000, à la page 2388 de l'annexe à la loi, n'est-ce pas?

Mme Van Loon: Oui.

Le sénateur Angus: Votre produit est protégé sous le régime des dispositions relatives aux matériaux des articles 3, 6, 7, 11, 13, 14 ou 15. En fait, l'article 15 est probablement le plus pertinent.

Mme Van Loon: Cela se trouve aux chapitres 72 et 73, à l'article 15.

Le sénateur Angus: Sous réserve d'une solution de rechange à votre problème, pourriez-vous nous expliquer, aux fins du compte rendu, quel type d'amendement répondrait à vos vœux, s'il n'existait aucun autre moyen de régler votre problème?

Ms Van Loon: If there were no other way to fix the problem, we would look for some way to exclude from the provisions of 9959 those steel products which are made in Canada and were not coming in duty free.

Senator Angus: Have you a specific wording for such an amendment?

Ms Van Loon: No, we have not. I guess the closest we could say would be with the exception of certain products under chapters 72 and 73, something along those lines.

Senator Angus: Would the gentleman with you like to add something?

Mr. Denis Martin, Manager, Trade Relations and Market Data, Dofasco Inc.: If you wanted to make it broad, you could say with the exclusion of chapters 72 and 73 from section 15. That would cover all products, but then there are some that are currently at zero and deservedly so. That would need some adjustment, whereas the proposal we are making would indeed work around that.

Senator Angus: As I understand the reasons you have come at a late date, it is because you were focusing in another area and it only recently became apparent to you that you were working at cross-purposes. Is that right?

Mr. Martin: That is right.

Senator Angus: From which department were the officials with whom you had discussions last night?

Ms Van Loon: They were from the Ministry of Finance.

Senator Angus: Were they receptive to the problems you outlined?

Ms Van Loon: They indicated that they would be prepared to work with us if we were prepared to work with them in that manner and to deal with our concerns.

Senator Angus: I understood you to say earlier that you wanted the minister to attend, as he will be this morning before this committee, and state something. What is the level at which you would feel comfort? What would you need him to say in order to withdraw your submission?

Ms Van Loon: We would need him to say that there is an alternative option that is technically feasible, that he and his department are prepared to use it, and that it would be used in such a way as to not remove the current tariffs from steel products made in Canada that are now subject to duty.

Senator Angus: We will see if the minister will do that when he arrives.

In the meantime, you are talking about the rate of diminution of tariffs on these items coming in from abroad as per a rate of diminution that was more or less worked out under the WTO; is that correct?

Ms Van Loon: Yes. The WTO provided that steel tariffs would all go to zero over a certain period. I believe the latest year is 2003 for the last tariff to go to zero. We are concerned about

Mme Van Loon: S'il n'existe pas d'autre solution au problème, nous demanderions que soient exemptés de l'application du poste 9959 les produits d'acier fabriqués au Canada et ceux sur lesquels il peut imposer des droits de douane.

Le sénateur Angus: Avez-vous rédigé le libellé d'un tel amendement?

Mme Van Loon: Non. On pourrait dire, je suppose, à l'exception de certains produits assujettis aux dispositions des chapitres 72 et 73.

Le sénateur Angus: Votre collègue veut-il ajouter quelque chose?

M. Denis Martin, gestionnaire, Relations commerciales et données de marché, Dofasco Inc.: Si l'on voulait un amendement général, on pourrait exclure les chapitres 72 et 73 de l'article 15. De cette façon, tous les produits seraient couverts, même ceux qui à l'heure actuelle ne sont pas assujettis, et à juste titre, aux droits de douane. Il faudra apporter un tel amendement dans le cas des dispositions, alors que la proposition que nous présentons permettrait d'éviter cette démarche.

Le sénateur Angus: Si j'ai bien compris les raisons pour lesquelles vous vous êtes intéressés à cette question aussi tard, c'est que, vous étant concentrés dans un autre domaine, vous ne vous êtes rendu compte que récemment que vous alliez à contre-courant, n'est-ce pas?

M. Martin: C'est exact.

Le sénateur Angus: À quel ministère travaillent les fonctionnaires avec qui vous avez discuté hier soir?

Mme Van Loon: Ils travaillent au ministère des Finances.

Le sénateur Angus: Ce sont-ils montrés sensibles au problème que vous avez mentionné?

Mme Van Loon: Ils ont dit qu'ils étaient prêts à collaborer avec nous pour régler nos préoccupations, si nous en faisons autant.

Le sénateur Angus: Vous avez déclaré précédemment, je crois, que vous aimeriez que le ministre soit présent. Il comparaitra ce matin devant notre comité et il fera une déclaration. Que devrait-il dire pour vous satisfaire, pour que vous retiriez votre demande?

Mme Van Loon: Nous aimerions qu'il dise qu'il existe une solution de rechange qui soit applicable techniquement et que son ministère est prêt à adopter cette solution. L'application de cette solution ne devrait pas éliminer les droits de douane qui sont actuellement appliqués aux produits d'acier fabriqués au Canada et qui sont actuellement assujettis à ces droits.

Le sénateur Angus: Nous verrons ce que dira le ministre dans son témoignage.

Vous avez parlé du taux de diminution des droits de douane sur les produits importés et vous avez dit que ce taux était fixé dans l'accord avec l'OMC. Est-ce exact?

Mme Van Loon: Oui. L'OMC a déterminé que les droits de douane sur l'acier seront tous éliminés progressivement sur une certaine période de temps. Les derniers droits devraient être

moving that faster, given the changes that have taken place recently.

Senator Angus: Are those changes particularly currency related?

Ms Van Loon: Yes, as well as related to the slowdown in the Asian markets which will slow down their own consumption of steel and create more pressures on the world markets.

Mr. Martin: To give you an example of what we have heard in the last week, the Japanese, who are big suppliers to the Asian market, have doubled their allocation of tonnage for Western Canada and the U.S. for next year because of the market falling off in Asia. Those kinds of things prompt us to introduce a whole new issue into the West Coast, where we must compete. The car companies will look to any savings they can get and, depending upon the product, 4.5 to 8 per cent is a big savings.

Senator St. Germain: Would anti-dumping legislation would address this issue, or is this too marginal?

Mr. Martin: Not only that, but it is a matter of time.

Senator Angus: The damage is done.

Mr. Martin: You bleed for two years before you win.

Senator St. Germain: My other question relates to the level playing field and automobiles that are manufactured here being exported out of Canada. Do we have access to those markets?

The Chairman: When the minister attends, he will have with him the ADM dealing with trade policy. Perhaps you should direct the question there.

Mr. Martin: Another issue I should like to raise, and you have made me think of this, is that one of the things negotiated under NAFTA was that the duty drawback is the lesser of the duty that you paid coming into Canada and the duty that your finished good gets going into the U.S. Drawbacks have been available until January 1, 1998, when the duty going into the U.S. is zero.

Therefore, there is no longer a duty drawback available, so they have lost that cushion, if you will. We were concerned about that cushion up until now. We thought at least that was gone. Again we will lose that cushion, that 4.5 to 8 per cent, depending upon the commodity. The advantage to using Korean steel to make a car part in Canada is that they received duty drawback because that is the way the Canadian system works. Starting January 1, there will be no duty drawback available to them, so that puts us back into the competitive position that we feel we have as an industry in Canada.

éliminés en 2003, je crois. Nous sommes inquiets de l'élimination plus rapide de ces droits, compte tenu des changements récents qui se sont produits.

Le sénateur Angus: Ces changements sont-ils particulièrement liés aux devises?

Mme Van Loon: Oui, ainsi qu'au ralentissement des marchés asiatiques qui diminueront leur propre consommation d'acier et exerceront des pressions plus grandes sur les marchés internationaux.

M. Martin: Pour vous donner un exemple de ce qu'on nous a dit au cours des dernières semaines, les Japonais, qui sont des grands fournisseurs du marché asiatique, ont doublé le tonnage de leurs exportations destinées à l'Ouest du Canada et aux États-Unis, pour l'année qui vient, compte tenu de la chute du marché en Asie. De telles mesures nous amènent à prendre de nouvelles dispositions sur la côte Ouest, où nous devons demeurer concurrentiels. Les fabricants d'automobiles essayeront d'économiser tant qu'ils peuvent, et selon le produit, une économie de 4,5 à 8 p. 100 peut être importante.

Le sénateur St. Germain: Ce problème pourrait-il être réglé par l'application d'une loi antidumping, ou est-il de trop faible ampleur?

M. Martin: Si l'on veut, mais c'est aussi une question de temps.

Le sénateur Angus: Les dégâts sont déjà faits.

M. Martin: Vous perdez de l'argent pendant deux ans avant de pouvoir colmater la brèche.

Le sénateur St. Germain: Mon autre question porte sur la question du traitement équitable et sur les automobiles qui sont fabriquées au Canada et exportées à l'étranger. Avez-vous accès à ces marchés?

Le président: Lorsque le ministre comparaitra, il sera accompagné du SMA chargé de la politique commerciale. C'est peut-être à eux que vous devriez poser la question.

M. Martin: J'aimerais mentionner également, et c'est vous qui m'y avez fait penser, que l'un des éléments négociés dans le cadre de l'ALENA était que le remboursement des droits de douane représentait le plus petit montant entre les droits de douane payés sur les produits amenés au Canada et ceux payés sur les produits finis et exportés aux États-Unis. Ces remboursements ont été disponibles jusqu'au 1^{er} janvier 1998, date à laquelle les droits de douane imposés sur les produits arrivant aux États-Unis ont été abolis.

En abolissant ces remboursements des droits de douane, on a éliminé une mesure de protection, si l'on veut. Cette mesure nous inquiétait jusqu'à maintenant et nous pensions qu'elle avait été éliminée. Nous perdons cette protection, ces droits de 4,5 à 8 p. 100, selon la marchandise. Si les fabricants de pièces d'automobile au Canada utilisaient de l'acier de Corée, c'est qu'ils recevaient un remboursement des droits de douane, selon le régime canadien. À compter du 1^{er} janvier, il n'y aura plus de tels remboursements, ce qui confirmera la position de concurrence de notre industrie au Canada sur le marché.

Senator Austin: Mr. Martin, have you found that the non-North American auto manufacturers in Canada have been willing to use Canadian steel? Has it been easy, or do they prefer to rely on steel made in their home countries?

Mr. Martin: Honda, Toyota and to a lesser degree CAMI work with us to varying degrees. If we had a product which we felt was comparable to what they were getting from Japan but which they were bringing in under a not-made-in-Canada duty-free status, they were less than willing to work with us at times. They used the fact that they could buy it duty-free to their advantage.

I go back to the 5933, which was the current tariff which allowed duty-free access to materials, not just steel, not made in Canada. They used that 5933 to bring in steel that they wanted to buy. When we convinced the government that we had a product which was as good as the other for their part, the duty went back on. Suddenly they were more willing to work with us. At that time, I believe the duty rate was 7 per cent, which was a great deal of money. When the prospect arose that they would have duty-free access again, suddenly they wanted to talk about a price cut because the tariff was gone.

Senator Angus: To place it on the record, can you briefly tell us about the Canadian Steel Producers Association?

Ms Van Loon: We represent the primary steel manufacturers in Canada. We have 12 member companies. We represent 33,600 direct employees. We have plants from Alberta to Nova Scotia, although everyone thinks of Hamilton. In addition to those direct employees, another four for every one is employed in processing, distribution, and downstream activities, which amounts to approximately 150,000 employees nationally. These are high-value-added jobs. The value added per employee in the primary steel industry is above the national average for manufacturing.

Senator Angus: Yes, and you are here on behalf of that industry to make this specific point.

Ms Van Loon: That is right.

The Chairman: Thank you.

Our next witness is the Secretary of State for International Financial Institutions, Mr. Jim Peterson. This is our first opportunity to welcome him to this committee but not the last since he is responsible for the task force report on which we will be holding hearings next year.

As you know, Mr. Peterson, the evidence here focused almost exclusively on the automobile tariff issue until the steel issue was raised a few minutes ago. We can perhaps make maximum use of your time by focusing on those two questions.

Le sénateur Austin: Monsieur Martin, savez-vous si les fabricants d'automobiles autres que ceux d'Amérique du Nord établis au Canada sont prêts à utiliser de l'acier canadien? A-t-il été facile de les approvisionner ou préféraient-ils obtenir l'acier fabriqué dans leur pays d'origine?

M. Martin: Honda, Toyota et, dans une moindre mesure, CAMI collaborent avec nous à divers degrés. Toutefois, cette collaboration était moindre lorsque nous avions un produit comparable à ce que ces sociétés importaient du Japon sans payer de droits de douane. Elles ont profité du fait qu'elles pouvaient acheter des marchandises exonérées des droits de douane.

Il s'agit du poste tarifaire 5933, c'est-à-dire du tarif actuel qui permet l'arrivée au Canada, sans droit de douane, de matériaux fabriqués à l'étranger, et pas seulement de l'acier. Elles se sont servies de ce poste 5933 pour importer l'acier dont elles avaient besoin. Nous avons réussi à convaincre le gouvernement que notre produit était aussi bon que l'autre pour la fabrication de leurs pièces, et les droits de douane ont été imposés de nouveau. Tout à coup, ces fabricants se montraient plus que désireux de s'approvisionner chez nous. À cette époque, le taux de douane était de 7 p. 100, je crois, ce qui représentait beaucoup d'argent. Puis, on a invoqué la possibilité d'exonérer de nouveau ces matériaux de droits de douane, et elles ont réclamé une réduction de prix en raison de l'élimination des droits de douane.

Le sénateur Angus: Aux fins du compte rendu, pourriez-vous nous parler brièvement de l'Association canadienne des producteurs d'acier?

Mme Van Loon: Nous représentons les fabricants d'acier du secteur primaire au Canada. Notre association compte 12 sociétés membres. Nous représentons 33 600 employés directs. Nous avons des usines de l'Alberta à la Nouvelle-Écosse, même si les gens connaissent surtout les installations de Hamilton. Pour chaque employé direct, quatre autres travaillent à la transformation, à la distribution et aux activités d'aval, ce qui représente environ 150 000 autres employés à l'échelle du pays. Ce sont des emplois à forte valeur ajoutée. Dans l'industrie primaire de l'acier, la valeur ajoutée par employé est supérieure à la moyenne nationale du secteur manufacturier.

Le sénateur Angus: Oui, et c'est au nom de cette industrie que vous êtes venus faire valoir cet argument.

Mme Van Loon: C'est exact.

Le président: Merci.

Notre témoin suivant est le secrétaire d'État aux institutions financières internationales, M. Jim Peterson. C'est la première fois que notre comité a l'occasion de l'accueillir, mais ce ne sera certainement pas la dernière, puisqu'il est chargé du rapport du groupe de travail sur lequel nous tiendrons des audiences l'an prochain.

Comme vous le savez, monsieur Peterson, jusqu'à il y a quelques minutes, les témoignages que nous recevions portaient à peu près exclusivement sur la question des droits de douane dans l'industrie automobile, jusqu'à ce que la question de l'acier soit soulevée. Il serait peut-être plus utile que vous concentriez votre témoignage sur ces deux questions.

The Honourable Jim Peterson, P.C., M.P., Secretary of State (International Financial Institutions): Mr. Chairman, for inviting me to appear before you. I have been looking forward to this because I know that we will be counting a great deal on the expertise you have developed in the area of financial institutions. We will need your help, advice, and cooperation in the months and years ahead.

On this particular issue, I know that you have focused on cars and steel. These are critical to our economy. In the auto industry, 39,000 people are employed in assembly, 92,500 in parts. In the steel industry, 33,600 people are employed. They are great exporters. I understand why you have concentrated on these two particular areas in your hearings.

This bill has great implications for all of Canada and our economic future. It involves duty savings of some \$90 million for Canadian businesses and consumers. It undertakes a great simplification of the existing law and, as you are aware, it enjoys broad support, not only in the House of Commons but in the industries — the Canadian Importers Association, the Alliance of Manufacturers and Exporters of Canada, and the Chamber of Commerce to mention a few.

We know that major changes such as this have the potential for problems and have therefore undertaken a conditional six-month period of administrative tolerance that would start, assuming this bill passes, on January 1.

As you are aware, the duty-free status of auto parts used by non-Auto Pact producers would be continued to maintain a uniform manufacturing environment for all auto assemblers in Canada.

In terms of the steel issue, which I know you have discussed in detail, I would note that if the industry's real concern is with the threat of a surge in steel imports in light of recent developments in the Far East, then we do have instruments we can use to deal with that such as anti-dumping, countervail, safeguards, and import controls. That being said, and this issue having been brought to your attention and our attention fairly late in the process, we are concerned that the industry does deserve some examination because they have some legitimate concerns.

Therefore, I undertake that we are prepared to work constructively with them in the days ahead to deal with their concerns. We do have the legislative authority to make rectification. This kind of rectification could be of a transitional, ministerial authority to amend the schedule to correct legitimate problems that may arise as a consequence of the implementation of the new tariff.

L'honorable Jim Peterson, c.p., député, secrétaire d'État (Institutions financières internationales): Monsieur le président, de m'avoir invité à comparaître devant vous. J'avais hâte de venir vous rencontrer, car je sais que nous comptons beaucoup sur l'expérience que vous avez acquise dans le domaine des institutions financières. Nous aurons besoin de votre aide, de vos avis et de votre collaboration dans les mois et les années à venir.

Dans ce dossier particulier, je sais que vous avez mis l'accent sur les automobiles et l'acier. Ce sont des domaines essentiels pour notre économie. Le secteur de l'automobile emploie 39 000 personnes à l'assemblage et 92 500 aux pièces. L'industrie sidérurgique compte pour sa part 33 600 employés. Ces deux secteurs sont de grands exportateurs. Je comprends les raisons pour lesquelles vous avez consacré vos audiences à ces deux industries.

Ce projet de loi aura de fortes répercussions pour tout le pays et pour notre avenir économique. Il permettra aux entreprises et aux consommateurs canadiens d'économiser quelque 90 millions de dollars en droits de douane. En outre, il simplifie grandement la loi actuelle et, comme vous le savez, il jouit d'un vaste appui, non seulement à la Chambre des communes, mais aussi dans diverses industries — entre autres auprès de l'Association des importateurs canadiens, de l'Alliance des exportateurs et importateurs du Canada et de la Chambre de commerce, pour n'en mentionner que quelques-uns.

Nous savons que des changements aussi importants peuvent provoquer des difficultés, et c'est pourquoi nous nous sommes engagés, si le projet de loi est adopté, à respecter une période de tolérance administrative conditionnelle de six mois débutant le 1^{er} janvier.

Comme vous le savez, les pièces d'automobile utilisées par les producteurs non adhérents au Pacte de l'automobile continueront d'être exemptées des droits de douane afin de conserver un traitement uniforme à l'intention de toutes les entreprises d'assemblage d'automobiles au Canada.

Je sais que vous avez discuté en détail de la question de l'acier. Je ferai toutefois remarquer que si l'industrie sidérurgique s'inquiète de la menace d'une recrudescence des importations d'acier par suite des récents événements en Extrême-Orient, nous disposons des instruments nécessaires pour régler cette difficulté, dont des mesures antidumping, des mécanismes de compensation et des instruments de contrôle des importations. Cela dit, je sais que cette question a été portée à votre attention et à la nôtre assez tard au cours du processus, et nous croyons que la question mérite d'être examinée de façon plus approfondie puisque cette industrie pourrait avoir des préoccupations légitimes.

Par conséquent, je déclare que nous sommes prêts à travailler de façon constructive avec ces représentants dans les jours à venir pour étudier ces préoccupations. Nous disposons des pouvoirs législatifs nécessaires pour apporter des corrections. Par exemple, un pouvoir ministériel de transition pourrait permettre de modifier l'annexe afin de rectifier les problèmes légitimes découlant de la mise en oeuvre du nouveau tarif.

In conclusion, honourable senators, there is widespread support for this bill. We recognize, however, that the committee and the Senate are masters of their own affairs and fate. Early passage, this year, would be appreciated by Canada's business community because they have already undertaken extensive preparation to convert their automated import systems. Early passage would certainly avoid the major disruption that could result from uncertainty. Thank you.

Senator Angus: Welcome to our committee. I understand you are here to talk to us about Bill C-11 today.

Mr. Peterson: I think so.

Senator Angus: I was hoping you would bring us the foreign branching bill. It seems to have been lost in the shuffle.

Mr. Peterson: We look forward to your help and knowledge on that one. We were delayed in that. We put our consultation paper out in September for comment and criticism, and we have just received the latest inputs. Because of this delay in receiving feedback from the industry, we will be delayed a month or two.

Senator Angus: I appreciate your candour on that. In the paper yesterday, I did notice some specific reference, which took me by surprise. Was the report accurate?

Mr. Peterson: Yes, it was.

Senator Angus: Regarding the bill before the committee, you are here on behalf of the government generally, because it crosses several departments.

Mr. Peterson: Yes.

Senator Angus: Does your department have specific input on it?

Mr. Peterson: Anything that deals with money or tariffs must come through us. It is fair to say the true expertise regarding the auto and steel industries lies in the Department of Industry, but I am blessed with very knowledgeable officials on the entire issue of tariffs.

Senator Angus: Let us deal right up front with the issue of the steel producers.

I think I heard you say that you were familiar with the nature and scope of the issue that they brought to the table late in the game. I think their explanation for why they are late is reasonable. Do you agree?

Mr. Peterson: Yes.

Senator Angus: I gather from your comments that you are sympathetic to the problem they have outlined.

Mr. Peterson: We are sympathetic. We think the best way to deal with this would not be an amendment to the bill, but we do

Pour conclure, honorables sénateurs, ce projet de loi jouit d'un appui étendu. Nous reconnaissons toutefois que le comité et le Sénat sont en droit de prendre leurs propres décisions. Les entreprises canadiennes apprécieraient que ce projet de loi soit adopté rapidement, cette année, car elles ont déjà entrepris des travaux étendus de conversion de leurs systèmes automatisés d'importation. L'adoption rapide du projet de loi permettrait d'éviter les problèmes importants que pourrait provoquer l'incertitude. Merci.

Le sénateur Angus: Je vous souhaite la bienvenue à notre comité. Je crois savoir que vous êtes venu nous rencontrer pour discuter du projet de loi C-11.

M. Peterson: C'est bien cela.

Le sénateur Angus: J'espérais que vous nous amèneriez le projet de loi sur les succursales à l'étranger. Il semble que ce projet de loi ait été égaré en cours de route.

M. Peterson: Je compte sur votre aide et sur vos connaissances dans ce domaine. Nos travaux à ce sujet ont été retardés. Nous avons publié notre document d'étude en septembre, pour recevoir les observations et les critiques, et nous venons tout juste de recevoir les dernières réponses. Il nous faudra un mois ou deux de plus, compte tenu du temps qu'il nous a fallu pour recevoir l'opinion de l'industrie.

Le sénateur Angus: Je vous remercie de votre franchise. J'ai lu dans le journal d'hier des commentaires assez précis qui m'ont surpris. L'article était-il exact?

M. Peterson: Oui.

Le sénateur Angus: Revenons au projet de loi dont le comité est saisi. Vous représentez devant nous l'ensemble du gouvernement, puisque le projet de loi relève de plusieurs ministères.

M. Peterson: Oui.

Le sénateur Angus: Votre ministère a-t-il plus particulièrement son mot à dire dans cette affaire?

M. Peterson: Tout ce qui touche à l'argent ou aux droits de douane doit passer par nos mains. Il faut dire toutefois que c'est le ministère de l'Industrie qui possède les compétences pertinentes en ce qui concerne les secteurs de l'automobile et de l'acier, mais j'ai la chance de travailler avec des fonctionnaires qui en savent long sur toute la question des droits de douane.

Le sénateur Angus: Parlons tout de suite de la question des producteurs d'acier.

Si j'ai bien compris, vous avez dit que vous connaissez bien la nature et la portée de la question que soulèvent maintenant ces producteurs, en fin de processus. La raison de leur arrivée tardive dans le processus me semble raisonnable. Êtes-vous d'accord?

M. Peterson: Oui.

Le sénateur Angus: D'après vos observations, vous semblez sensible au problème qu'ils ont mentionné.

M. Peterson: Oui. Nous croyons que la meilleure façon de régler le problème n'est pas de modifier la liste tarifaire, puisqu'il

have other remedies through the process of rectification as well if there are surges in imports and things like that.

Senator Angus: Obviously some are more efficient than others. We have been told that the anti-dumping legislation is a lengthy process and would not address the immediate problems caused by the unfortunate situation in the Pacific Rim.

Let me put a very blunt question to you. You did make an undertaking to work constructively with these people. Would you go so far as to undertake to use the most efficient means at your disposal, alternate to amending the act, to give them the equivalent of an amendment to the tariff item?

Mr. Peterson: I understand that if we use the rectification provisions, it would be an immediate and direct way of meeting their concerns. That would keep things more or less as they are today in terms of the duty position.

Senator Angus: I take it at face value when a minister of the Crown says he will undertake to find a mutually satisfactory solution to the problem.

Mr. Peterson: Absolutely. Our officials have been impressed by the fact that there are legitimate concerns to one of Canada's most important industries. If you have suggestions as we go along, we would welcome your input.

Senator Angus: We have had a good deal of discussion on auto parts and tariff item 9958.00, some indicating that moving away from the Order in Council situation — the relief that had a sunset of December 31 of this year — and dealing with it holus-bolus and removing the duty in this act and in this schedule entirely is a fundamental change in our trade policy. Could I have your comments on that, please?

Mr. Peterson: Correct me if I am wrong, senator, but it has been our policy to ensure that there is a level playing field among those who assemble automobiles in Canada. It will not be completely level because of the Auto Pact benefits enjoyed by the members of that group. We want to ensure more jobs in Canada and to encourage people to assemble here rather than bring in vehicles.

Senator Angus: In the context of the discussion that we have heard, we did have a reference made to a letter from Mr. Skorupinski of Industry Canada. That letter that was tabled before this committee.

Mr. Peterson: I have not seen it, but perhaps I could defer to the author.

Senator Angus: It is dated January 11, 1994. The issue arose as to whether the Canadian automobile manufacturers were blind-sided when the Order in Council came in. There was some discussion. Reference was made to this letter, and we asked that it be tabled. The letter is addressed to the President of the Motor Vehicle Manufacturers' Association and advises of changes in the tariff in automotive original equipment parts, or OE parts, made at the end of 1993. Before the change, Canada's tariff rate on

existe d'autres mesures, dont des mécanismes de rectification et de correction s'il y a, entre autres, une augmentation subite des importations.

Le sénateur Angus: De toute évidence, certains de ces mécanismes sont plus efficaces que d'autres. On nous a dit que les lois antidumping nécessitent un long processus et qu'elles ne permettraient pas de régler les problèmes immédiats provoqués par la situation déplorable des pays côtiers du Pacifique.

Je n'irai pas par quatre chemins. Vous vous êtes engagé à travailler de façon constructive avec ces producteurs. Irez-vous jusqu'à vous engager à utiliser les outils les plus efficaces dont vous disposez, à l'exception d'une modification à la loi, pour leur fournir l'équivalent d'un amendement au poste tarifaire?

M. Peterson: Je crois savoir que si nous utilisons le mécanisme de rectification, cela réglerait immédiatement et directement leurs problèmes. Cela permettrait plus ou moins de conserver le statu quo, par rapport à la situation actuelle en matière de douane.

Le sénateur Angus: Lorsqu'un ministre dit qu'il s'engage à résoudre un problème à la satisfaction mutuelle des parties, je le prends au pied de la lettre.

M. Peterson: Tout à fait. Nos fonctionnaires ont été sensibles au fait que l'une des industries les plus importantes du Canada avait des préoccupations légitimes. Si vous avez des propositions à nous faire plus tard, nous serons heureux de les entendre.

Le sénateur Angus: Nous avons beaucoup discuté de la question des pièces d'automobile et du poste tarifaire 9958.00. Certains ont dit qu'en cessant d'appliquer le décret — qui expire le 31 décembre de cette année — et qu'en éliminant totalement de cette loi et de cette liste les droits de douane, on apportait un changement fondamental à notre politique commerciale. Qu'en pensez-vous?

M. Peterson: Je me trompe peut-être, sénateur, mais notre politique a toujours été de garantir un traitement égal à toutes les entreprises qui assemblent des automobiles au Canada. Le traitement ne peut être parfaitement égal compte tenu des avantages dont jouissent les adhérents au Pacte de l'automobile. Nous voulons garantir qu'il y ait davantage d'emplois au Canada et encourager les entreprises à assembler leurs véhicules ici plutôt qu'à les importer.

Le sénateur Angus: Dans le cadre de nos discussions, on a mentionné une lettre de M. Skorupinski, d'Industrie Canada. Cette lettre a été déposée auprès du comité.

M. Peterson: Je ne l'ai pas lue, mais je puis peut-être m'en remettre à son auteur.

Le sénateur Angus: Cette lettre est datée du 11 janvier 1994. Certains s'étaient demandé si les fabricants canadiens d'automobiles ne s'étaient pas fait avoir lorsque le décret a été pris. Il y a eu une discussion. On a mentionné cette lettre, et nous avons demandé qu'elle soit déposée. La lettre a été adressée au président de la Société des fabricants de véhicules à moteur et l'informe des changements apportés aux droits de douane applicables aux pièces d'automobile d'équipement d'origine à la

automotive parts was 9.2 per cent. The rate in the U.S. at that time, as it still is today, was 2.5 per cent.

After the change, Canada's rate was reduced to 2.5 per cent. It indicates in the letter, and I quote, "The new rates in Canada will eliminate this differential on those parts identified in the Order in Council."

Mr. Skorupinski added that in arriving at the new tariff structure, "We were particularly sensitive to concerns about the impact on Auto Pact safeguards. Consequently not all parts tariffs were reduced."

The following questions arise. If the reduction in tariff rates discussed in this letter eliminates the tariff differential between the U.S. and Canada, then will a further reduction at this time — to zero in the Canadian tariff — create a differential? If other words, if the differential had been removed before, then, yes, it would be 2.5 in the states and zero here.

Mr. Peterson: It certainly will. I am not sure exactly what the implications are, except that it creates a somewhat more favourable environment for attracting investment and jobs.

Senator Angus: Here.

Mr. Peterson: Yes.

Senator Angus: Who will benefit from this differential — the Auto Pact members or the non-Auto Pact manufacturers?

Mr. Peterson: I encourage my officials to tell me when I am wrong here.

My assumption is that the non-Auto Pact members will benefit from this. That is essentially what we were trying to do by eliminating this tariff. We wanted to ensure that we got our fair share of North American manufacturing or assembly jobs.

Senator Angus: If not all parts tariffs were reduced at the time of the Order in Council because of the government's particular sensitivity to concerns about the impact on the Auto Pact safeguards, what has changed since the time of the letter to which we are referring?

Mr. Peterson: As I understand it, this letter was issued before major announcements of investments by transplants, but perhaps Mr. Skorupinski could confirm that.

Mr. Slawek Skorupinski, Director General, Automotive, Urban Transit and Rail Branch, Industry Canada: That letter goes back to 1993 when we first made the change in tariffs. Since that time, two major things have happened. One is that both Honda and Toyota have announced huge investments in Cambridge and in Alliston. Second, the tariff under the free trade agreement will go to zero at the end of this year. At that time, it was still there.

fin de 1993. Avant ce changement, le taux applicable à ces pièces d'automobile était au Canada de 9,2 p. 100. Aux États-Unis, à la même époque, ce taux était de 2,5 p. 100. Le même taux s'applique encore là-bas aujourd'hui.

Le changement a eu pour effet de réduire le taux canadien à 2,5 p. 100. Comme on le dit dans la lettre, le nouveau taux au Canada éliminera cette différence, quant aux pièces désignées dans le décret.

M. Skorupinski ajoutait que pour calculer la nouvelle structure tarifaire, on avait tenu particulièrement compte des répercussions qu'elle pourrait avoir sur les dispositions de sauvegarde du Pacte de l'automobile. C'est pour cette raison que les droits de douane n'avaient pas été réduits pour toutes les pièces.

La réduction des taux discutée dans cette lettre visait à éliminer la différence entre les droits de douane américains et canadiens. On peut donc se demander si la réduction qui est proposée maintenant — c'est-à-dire un tarif canadien de 0 p. 100 — créera de nouveau une différence. Autrement dit, puisque la différence a déjà été éliminée, on se retrouvera donc avec un taux de 2,5 p. 100 aux États-Unis et de 0 p. 100 ici.

M. Peterson: Ce sera bien le cas. Je ne sais pas exactement quelles en seront les conséquences, si ce n'est que cela créera un climat plus favorable qui permettra d'attirer les investissements et les emplois.

Le sénateur Angus: Au Canada?

M. Peterson: Oui.

Le sénateur Angus: Qui profitera de cette différence — les sociétés qui participent au Pacte de l'automobile ou les fabricants non adhérents au pacte?

M. Peterson: Les fonctionnaires peuvent me corriger si je me trompe.

Je suppose que ce sont les entreprises non adhérentes au Pacte de l'automobile qui en profiteront. C'est en fait le but que nous visions en éliminant ce tarif. Nous voulions nous assurer d'obtenir notre juste part des emplois de fabrication et d'assemblage en Amérique du Nord.

Le sénateur Angus: Lorsque le décret a été pris, le gouvernement n'avait pas réduit les droits de douane applicables à toutes les pièces parce qu'il craignait les répercussions que cela pourrait avoir sur les mesures de protection du Pacte de l'automobile. Que s'est-il produit de nouveau depuis l'époque où a été rédigée cette lettre que j'ai mentionnée?

M. Peterson: Si j'ai bien compris, cette lettre a été envoyée avant que soient annoncés les investissements des sociétés qui ont aussi des usines. Mais M. Skorupinski pourrait peut-être le confirmer.

M. Slawek Skorupinski, directeur général, Transport routier, Direction générale du transport urbain et ferroviaire, Industrie Canada: Cette lettre a été rédigée en 1993, lorsque nous avons commencé à modifier les droits de douane. Depuis cette époque, il y a eu de grands changements. Premièrement, Honda et Toyota ont annoncé d'énormes investissements à Cambridge et Alliston. Deuxièmement, l'Accord de libre-échange prévoit une élimination progressive de ces droits de douane d'ici

Senator Angus: We heard this morning from Mr. Michael Hart, a learned professor from the Norman Patterson School at the Carleton University Centre for Trade Policy and Law. He indicated that there are various instruments for enhancing our industrial situation in Canada, including the customs tariff. I think he indicated that it is quite common to use the tariff as an instrument of industrial policy in this fashion. Is this another example of that?

Mr. Peterson: I certainly agree with your comment, senator. Particularly in the past, we have used tariffs as a major instrument of industrial policy in Canada. However, our ability to do so has become very circumscribed and limited because of our many bilateral and multilateral pacts on free trade.

It is fair to say that, to the extent that we can now offer this 2.5 per cent differential, it gives us an opportunity as a country to try to get those jobs here when they very easily could go south of the border where the markets are far larger.

Senator Angus: Someone suggested in this discussion that the Big Three, as they are often referred to, are being disadvantaged in some respects by this change, whether it was a change that took place in 1993 or whether it is being changed again at this time. Would this be taken into consideration in that something might be done for them in another context? Would that be reasonable?

Mr. Peterson: I have always felt that the auto industry, including assembly and parts manufacturers, are a critical element of our current and future economic development.

I would certainly welcome the report that is forthcoming, however, I would also welcome working with your committee to determine if there are ways we can nurture and foster further developments in this particular industry.

Senator Angus: The representatives of the Big Three attended before us, and they seek a specific amendment to Bill C-11. Would you be willing to undertake such an amendment, minister?

Mr. Peterson: I believe we should continue with the current policy that we have of no tariffs on the auto parts in question coming into Canada for assembly. This gives us an opportunity to try to create the jobs here. That certainly does not mean that we have anything against the Big Three or that we would not be prepared to work constructively with them in the future.

Senator Angus: Do you still consider the Auto Pact to be a basic part of our industrial policy? You would not want to violate its terms.

Mr. Peterson: It is a very important part of our industrial policy.

Senator Kenny: Minister, I wanted to ask you about the area that Senator Angus first addressed when he began questioning you. What are the instruments or tools at your disposal in the

la fin de cette année. Mais à cette époque, ces droits existaient encore.

Le sénateur Angus: Nous avons entendu ce matin M. Michael Hart, illustre professeur de l'École Norman Patterson, du Centre de droit et de politique commerciale de l'Université Carleton. Il nous a dit qu'il existe divers moyens d'améliorer la situation de l'industrie au Canada, dont l'utilisation du tarif des douanes. Il a expliqué que les droits de douane sont fréquemment utilisés comme outil d'intervention dans la politique industrielle. S'agit-il là d'un autre exemple de cette utilisation?

M. Peterson: Vous avez entièrement raison, monsieur le sénateur. Dans les années passées, plus particulièrement, nous avons utilisé les droits de douane comme principal outil d'intervention de notre politique industrielle au Canada. Toutefois, les nombreux pactes bilatéraux et multilatéraux de libre-échange que nous avons signés limitent notre capacité de continuer à le faire.

On pourrait dire qu'en offrant maintenant cette différence de 2,5 p. 100 dans le taux, le Canada se dote d'un moyen d'obtenir des emplois qui pourraient facilement passer au sud de la frontière, où les marchés sont beaucoup plus importants.

Le sénateur Angus: Certains ont laissé entendre au cours de la discussion que les trois Grands, comme on les appelle souvent, sont défavorisés à certains égards par le changement adopté en 1993 ou par ce changement-ci. Va-t-on en tenir compte? Serait-il raisonnable qu'on les compense autrement?

M. Peterson: Je considère que l'industrie automobile, y compris le secteur de l'assemblage et de la fabrication des pièces, constitue à l'heure actuelle et continuera de constituer dans l'avenir un élément critique de notre économie.

J'attends avec hâte le dépôt du rapport portant sur cette industrie. Je suis cependant disposé à travailler avec votre comité à trouver des moyens de favoriser son essor.

Le sénateur Angus: Les représentants des trois Grands ont comparu devant nous et ont proposé un amendement précis au projet de loi C-11. Êtes-vous prêt à accepter cet amendement, monsieur le ministre?

M. Peterson: À mon avis, nous devrions maintenir la politique actuelle qui est de ne pas imposer de tarif sur les pièces d'assemblage qui entrent au Canada. En effet, l'assemblage des automobiles crée des emplois au Canada. Il ne faut pas en déduire que nous avons quelque chose à reprocher aux trois Grands ou que nous ne sommes pas disposés à collaborer avec eux dans l'avenir.

Le sénateur Angus: Continuez-vous de considérer le Pacte automobile comme un élément fondamental de notre politique l'industrielle? Vous ne voudriez sans doute pas l'enfreindre.

M. Peterson: Le Pacte de l'automobile constitue un élément très important de notre politique industrielle.

Le sénateur Kenny: Monsieur le ministre, je veux vous poser une question dans la même veine que la première question que vous a posée le sénateur Angus. Quels sont les instruments ou les

event of a surge in imports? For the edification of the committee, would you care to review those tools and instruments and indicate the relative effectiveness of them and how quickly they can be put in place and how useful they are in protecting Canadian industry?

Mr. Peterson: In order to not waste your time, I will ask officials to deal with that, particularly on the efficacy and the timing available.

Mr. Terry Collins-Williams, Director, Department of Finance: Of the trade remedy instruments available, we are talking about anti-dumping safeguards and import controls. Of those, anti-dumping is by far the most commonly used and has been extensively used by the steel sector in Canada and the United States.

The anti-dumping provisions of the Special Import Measures Act provide the authority to impose duties to deal with dumped imports which are causing material injury to Canadian producers. It would take between 120 and 180 days from the time of a complaint to have a provisional anti-dumping duty put in place.

Anti-dumping duties tend to be, and have been in the case of the steel industry, at rates which effectively stop imports of that product from the dumped country, that is, rates which would tend to be in the area of 25 per cent and above. That is a fairly effective form of protection.

I could provide the committee with a list of anti-dumping steel findings under SIMA which are now in place. That gives you an indication of the extent to which anti-dumping has been used as a remedy to deal with dumped steel imports.

The other mechanism which is currently being used in the case of steel imports is import controls under import and export legislation. All steel imports require licences — that is, importers must apply for a licence prior to the importation of a shipment of steel. These licences are granted by the Minister of Foreign Affairs and the Minister for International Trade.

In addition, there is a committee of steel industry representatives and government officials which meets regularly and reviews steel trade import data on the basis of the data provided by these licences and by customs entries.

Senator Kenny: Without belabouring the point, how long does it take for your officials to become seized with the problem, evaluate it, decide that there is an issue with which you must deal, and then move ahead and deal with it? While we have some time frames here to put things in place, I wish to know how long it takes from when you push the button before you start these things happening.

Mr. Collins-Williams: As soon as we are made aware by industry, we begin discussions with industry. Since we have an ongoing mechanism for consultation among steel and government industry representatives, that happens almost immediately. For

outils auxquels nous pouvons recourir s'il y avait une augmentation subite des importations? Pour la gouverne du comité, pourriez-vous nous dire quels sont ces instruments et ces outils? Pourriez-vous aussi nous dire quelle est leur efficacité relative, quand ils peuvent être mis en place et s'ils protègent vraiment l'industrie canadienne?

M. Peterson: Afin de ne pas gaspiller votre temps, je demanderai aux fonctionnaires de répondre à cette question et notamment à la partie de la question qui porte sur l'efficacité des instruments et des outils à notre disposition et les délais qui s'appliquent à leur mise en oeuvre.

M. Terry Collins-Williams, directeur, ministère des Finances: Parmi les recours commerciaux qui s'offrent à nous, mentionnons les droits antidumping et les contrôles à l'importation. Ce sont les droits antidumping qui ont été jusqu'ici les plus utilisés, notamment par l'industrie sidérurgique canadienne et américaine.

La Loi sur les mesures spéciales d'importation permet l'imposition de droits de douane sur les importations faisant l'objet d'un dumping qui cause un préjudice important aux producteurs canadiens. Des droits temporaires antidumping peuvent être imposés entre 120 et 180 jours après la réception de la plainte.

Comme cela s'est vu dans le cas de l'industrie sidérurgique, les droits antidumping imposés suffisent à stopper les importations en provenance du pays coupable du dumping puisqu'ils sont d'au moins 25 p. 100. Il s'agit là d'une protection assez efficace.

Je peux fournir au comité une liste des droits antidumping qui s'appliquent maintenant aux importations sidérurgiques à la suite de décisions rendues par le CIMA. Vous verrez ainsi dans quelle mesure on a eu recours aux droits antidumping pour mettre fin au dumping des importations sidérurgiques.

On a aussi recours actuellement dans le cas des importations sidérurgiques au contrôle à l'importation en vertu de la législation régissant les importations et les exportations. Tous ceux qui veulent importer de l'acier doivent obtenir un permis les autorisant de le faire du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international.

En outre, un comité composé de représentants de l'industrie sidérurgique et de fonctionnaires se réunit régulièrement pour étudier les données portant sur les importations d'acier qui sont établies d'après les permis accordés et les déclarations aux douanes.

Le sénateur Kenny: Je ne veux pas insister trop là-dessus, mais combien de temps faut-il à vos fonctionnaires pour prendre connaissance du problème, l'évaluer et décider s'il convient d'intervenir? Certains délais de mise en oeuvre sont prévus, mais j'aimerais savoir exactement combien de temps s'écoule avant que des mesures concrètes ne soient prises.

M. Collins-Williams: Dès que nous recevons une plainte de l'industrie, nous entamons des discussions avec ses représentants. Ces discussions sont presque immédiates avec l'industrie sidérurgique puisqu'il existe déjà un mécanisme de consultation.

example, at the present time, we are engaged in discussions with industry representatives about problems posed by Russian steel imports.

Senator Kenny: If I may come at it from a different angle, how much damage could happen between the time the button is pushed, if you will, and the 180 days lapse? What sort of injury might the industry incur in waiting for the time it takes for the button to be pushed, the committee to be seized with it, for you to conclude that this is a dumping situation, and then for you to institute the mechanism available to you? In the meanwhile, what has happened to the people producing the product?

Mr. Collins-Williams: Anti-dumping is dealt with under the provisions of the law. An investigation is conducted by Revenue Canada on the dumping aspect and by the Canadian International Trade Tribunal on the injury aspect. The law specifies periods of time for the conduct of these investigations which are governed by international obligations under the World Trade Organization.

I would make two points: First, the very act of initiating an anti-dumping action does tend to have a chilling effect on imports and on the price of imports. Importers and foreign producers become aware that they may be liable for increased duties and that these increased duties may be applied as early as the preliminary dumping determination, which in itself could be within 90 days of the investigation being launched.

In the most recent case which was taken on steel action against China, Mexico, the Russian Federation, and South Africa, the Canadian International Trade Tribunal made a finding of threat of injury. They found that while there was no injury at present from steel imports, there was a threat that, in the future, increased dumped imports could cause injury and, in this case, the industry is getting relief immediately from the potential for injury from dumping.

Senator Kenny: Minister, in your view, are these instruments and tools effective? Are they doing the job they way they should be doing it, or do they need improvement and modification?

Mr. Peterson: I am neither enough of an expert nor have I had enough experience to answer that important question. However, I am prepared to consider it in the future. If there are suggestions that we could make improvements within the context of our international obligations in these areas, I would certainly be prepared to look at them. My preliminary view of this — and I think it is the view of the steel industry as well — is that with the remedies at our disposal, including rectification, we can act in such a way as to protect in this particular circumstance. That is my major concern.

Senator St. Germain: Minister, did the Big Three appear before your committee at the House of Commons?

Mr. Peterson: Yes, I am informed that they did. I have personally been privileged to have ongoing conversations with them over the years.

Senator St. Germain: Recent conversations?

Ainsi, nous discutons à l'heure actuelle avec les représentants de l'industrie des problèmes que posent les importations d'acier provenant de Russie.

Le sénateur Kenny: Permettez-moi d'aborder la question sous un autre angle. Quelle peut être l'importance du préjudice subi entre le moment du dépôt de la plainte et l'expiration du délai de 180 jours? Quel préjudice risque de subir l'industrie jusqu'à ce que le comité ait étudié la question et ait conclu qu'il y avait lieu d'intervenir? Entre-temps, quel préjudice auront subi les fabricants?

M. Collins-Williams: Les mesures antidumping sont prévues dans la loi. Revenu Canada ainsi que le Tribunal canadien du commerce international établissent le préjudice subi. La loi prévoit les délais pour la tenue de ces enquêtes qui sont régies par les ententes internationales conclues dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Deux remarques s'imposent cependant: le simple fait de réclamer des mesures antidumping n'a pas pour effet de tempérer les importations ni le prix de celles-ci. Les importateurs et les producteurs étrangers savent cependant qu'il est possible que les droits de douane augmentent dès qu'une décision préliminaire de dumping aura été rendue, ce qui peut être dès 90 jours après le début de l'enquête.

Dans la dernière action en justice intentée contre les fabricants d'acier de Chine, du Mexique, de la Fédération russe et d'Afrique du Sud, le Tribunal canadien du commerce international a statué qu'il y avait menace de préjudice. Le tribunal a estimé que les fabricants d'acier canadiens n'avaient pas encore subi un préjudice, mais qu'il était possible qu'ils en subissent dans l'avenir s'il y avait augmentation des importations faisant l'objet du dumping. Des mesures préventives ont donc été prises pour protéger immédiatement l'industrie du risque de préjudice.

Le sénateur Kenny: Monsieur le ministre, ces instruments et ces outils sont-ils, à votre avis, efficaces? Remplissent-ils le rôle qu'on attend d'eux ou doivent-ils être améliorés ou changés?

M. Peterson: Mes connaissances et mon expérience du domaine ne sont pas suffisantes pour me permettre de répondre à cette importante question. Je suis cependant prêt à y réfléchir. S'il nous était possible d'améliorer ces instruments et ces outils tout en respectant nos obligations internationales, je serais certainement disposé à l'envisager. À première vue — et je crois que c'est l'opinion que partage également l'industrie sidérurgique —, il me semble que les recours à notre disposition, y compris une imposition de droits, nous permettent de protéger adéquatement l'industrie. C'est ce qui m'importe surtout.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le ministre, les trois Grands ont-ils comparu devant le comité de la Chambre des communes?

M. Peterson: On me dit que oui. J'ai moi-même eu l'honneur de participer à des discussions avec leurs représentants au fil des ans.

Le sénateur St. Germain: Avez-vous récemment discuté de la question avec eux?

Mr. Peterson: No, not recently.

Senator St. Germain: As you pointed out, this industry is critical to the country and they are covered by the Auto Pact. I understand that there was supposed to have been a phase-in of the Asian automotive producers into the Auto Pact, but that has never taken place as such. Now, we may be tilting the playing field against those which have made a commitment to Canada. As we all know, the way Ontario's economy goes is the way Canada's economy goes. Without the automotive industry, we are toast. What remedies would you have to satisfy them in the interim?

Mr. Peterson: We do have the study coming up. Here, again, I must tell you I am a big fan of the Auto Pact. I think we should do everything we can to ensure that those provisions continue. If suggestions are brought forward concerning what we might do to encourage further production in Canada and to work with the Auto Pact members, including the Big Three, I would welcome them.

Senator St. Germain: My big concern is that we still do not have access to their markets with our finished products. I do not think that playing field is level yet. In view of that, would you entertain an amendment to the legislation dealing with this particular aspect of the matter?

Mr. Peterson: No. I understand your concern for the Big Three, but I do not think they need this amendment in order to continue their Auto Pact provisions. It is our policy not to hurt them but to encourage others to produce in Canada and create jobs.

Senator St. Germain: I am looking at correspondence from various people across the country. If they are not in jeopardy in reality, their perception is that they are in jeopardy and that their position will be undermined by this. If everything is going so well, why are we not out there reassuring people? People perceive that they will be discriminated against and that it will weaken their position against their foreign competitors.

Mr. Peterson: I should like to assure them that they have my full commitment and this government's full commitment to work with them on an ongoing basis. Imposing tariff barriers which would discourage other people from establishing in Canada and having their assembly here and creating jobs here is not necessarily the best way to do things. What we have built up and what we have been able to achieve is something we should maintain.

Senator Tkachuk: Mr. Skorupinski, were you not going to give us an overview of the automobile industry in Canada? Is that not why you are here?

Mr. Skorupinski: I have no idea. No one told me why I was here.

Senator Tkachuk: Could you do that?

Mr. Skorupinski: Yes.

M. Peterson: Non, pas récemment.

Le sénateur St. Germain: Comme vous l'avez dit, cette industrie revêt une importance critique pour le pays et elle est régie par le Pacte de l'automobile. Si je ne m'abuse, les fabricants de voitures asiatiques devaient être progressivement assujettis au Pacte de l'automobile, mais cela ne s'est jamais fait. La situation actuelle est peut-être maintenant préjudiciable pour les fabricants qui ont consenti certains investissements au Canada. Comme nous le savons tous, l'essor de l'économie canadienne dépend de l'essor de l'économie ontarienne. Sans l'industrie automobile, nous sommes faits. Quels recours s'offrent à ces fabricants jusqu'à ce que la situation s'améliore?

M. Peterson: Nous recevrons bientôt les conclusions de l'étude. Je répète que je suis un fervent partisan du Pacte de l'automobile. Je crois que nous devrions tout mettre en oeuvre pour assurer son maintien. J'étudierai soigneusement toute proposition visant à accroître les activités de fabrication au Canada et à favoriser notre collaboration avec les membres du Pacte automobile, et notamment avec les trois Grands.

Le sénateur St. Germain: Je m'inquiète surtout du fait que nos produits finis n'ont toujours pas accès aux marchés asiatiques. Les règles du jeu ne sont pas encore les mêmes pour tous. Compte tenu de cela, seriez-vous prêt à accepter une modification à la loi afin de corriger la situation?

M. Peterson: Non. Je comprends votre intérêt pour les trois Grands, mais je ne crois pas que cet amendement s'impose pour assurer le maintien des dispositions du Pacte de l'automobile. Notre politique est de ne pas causer de préjudice aux trois Grands et aussi d'inciter d'autres fabricants à s'installer au Canada et à créer des emplois.

Le sénateur St. Germain: Je me reporte aux lettres que nous avons reçues de divers fabricants. Ils ne sont peut-être pas menacés, mais c'est pourtant l'impression qu'ils ont. Si tout va tellement bien, pourquoi ne rassurons-nous pas les gens? Les fabricants ont l'impression qu'ils sont défavorisés par rapport à leurs concurrents étrangers.

M. Peterson: Je m'engage auprès d'eux au nom du gouvernement à collaborer avec eux de façon suivie. La solution n'est cependant pas nécessairement d'imposer des obstacles tarifaires qui décourageront d'autres fabricants de s'installer au Canada et de créer des emplois. Nous devons préserver ce que nous avons édifié.

Le sénateur Tkachuk: Monsieur Skorupinski, ne deviez-vous pas nous donner un aperçu de la situation de l'industrie automobile au Canada? N'est-ce pas la raison pour laquelle vous êtes ici?

M. Skorupinski: Je l'ignore. Personne ne m'a dit pourquoi j'étais ici.

Le sénateur Tkachuk: Pourriez-vous nous donner cet aperçu?

M. Skorupinski: Oui.

Senator Tkachuk: It would help us on our following questions if you could take a few minutes and tell us what is happening in that business.

The Chairman: Before that, Senator Stewart has a question.

Senator Stewart: I may lead into that subject. Mr. Peterson has told us that they are prepared to consider rectification action in the case of steel. Presumably, if rectification action were necessary in the case of OEP parts, the same would apply there. I want to broaden the discussion a bit and ask if some fears can be dispelled. I hope they can be. We are seeing currency devaluations in Japan, and I am told that one of the purposes of the proposed common currency in Europe is to achieve an effectual devaluation of the Deutschmark. Both of these devaluations would make automobiles originating in those countries or places less expensive.

Given the fact that the automotive industry in Canada is fundamental to the current and future prosperity of the country, have you anticipated problems that might arise from the availability on the international market of relatively inexpensive Japanese-produced or German-produced automobiles and the impact this might have on the Canadian automotive industry?

Mr. Peterson: That is an important question, Senator Stewart. It would be not only the auto industry but also our entire system of domestic production. Every country faces this vulnerability to international currency fluctuations. Over the long-term, these devaluations have a way of smoothing themselves out and working against themselves as prosperity brings higher currencies. In terms of short-run fluctuations, it is my understanding that this is what antidumping has always been there to deal with.

Senator Stewart: I am a bit amazed by that response. Perhaps I should read my Economics 100 text again.

Mr. Peterson: I would turn to our experts on this, then.

Mr. Collins-Williams: The way the antidumping law is administered, it can effectively deal with sudden price fluctuations as a result of currency movements.

Senator Stewart: Here we may not be talking about short, small choppy waves. We may be talking about a massive devaluation of the Deutschmark.

Mr. Collins-Williams: In that case, I think monetary instruments available to the government and to governments around the world and market reactions would deal with currency fluctuations.

Senator Stewart: You understand this vague language, Mr. Chairman, but I do not.

Mr. Peterson: I cannot predict what would happen. I do not want to get into the position of having to predict how much foreign currencies will be advantaged vis-à-vis the Canadian dollar. In terms of monetary instruments, we would have a limited range of application through our trade instruments. However, as a government, if currencies were suddenly to put us out of production in major areas, we would have other alternatives that we could look at.

Le sénateur Tkachuk: Cela nous serait utile si vous pouviez prendre quelques minutes pour nous donner un aperçu de la situation.

Le président: Avant que vous ne le fassiez, le sénateur Stewart veut poser une question.

Le sénateur Stewart: Je vais peut-être aborder le sujet. M. Peterson nous a dit qu'on envisage le recours à des mesures de redressement dans le cas de l'acier. Je suppose qu'on ferait la même chose si c'était nécessaire dans le cas des pièces OEP. J'aimerais élargir quelque peu la discussion et voir s'il n'est pas possible d'atténuer certaines craintes. Je l'espère. On assiste à une dévaluation de la devise au Japon et on me dit que l'un des objectifs de la monnaie commune que l'on propose en Europe est de permettre une dévaluation du Deutschmark. Ces évaluations auraient l'effet de faire baisser le prix des automobiles provenant de ces deux pays.

Étant donné que l'industrie automobile est essentielle à la prospérité actuelle et future du pays, avez-vous songé aux problèmes que pourrait causer à l'industrie automobile canadienne l'apparition sur le marché international de produits japonais ou allemands relativement peu coûteux?

M. Peterson: Voilà une importante question, sénateur Stewart. Cela amènerait une incidence non seulement sur notre industrie automobile, mais sur tous les secteurs de production interne. Tous les pays sont vulnérables aux fluctuations des devises internationales. À long terme, les effets de ces dévaluations ont tendance à disparaître et la valeur des devises remonte avec la prospérité. Si je ne m'abuse, les droits antidumping visent justement à contrer les fluctuations à court terme.

Le sénateur Stewart: Cette réponse m'étonne un peu. Peut-être devrais-je revoir mon manuel d'initiation à l'économie.

M. Peterson: Dans ce cas, je vais demander aux spécialistes de répondre à votre question.

M. Collins-Williams: La loi antidumping permet de réagir efficacement aux fluctuations soudaines de prix découlant notamment de changements dans le cours des devises.

Le sénateur Stewart: Il peut ne pas s'agir ici de fluctuations mineures. Nous assisterons peut-être à une dévaluation majeure du Deutschmark.

M. Collins-Williams: Dans ce cas, je crois que notre gouvernement et d'autres gouvernements au monde auront recours aux instruments monétaires voulus. Les marchés réagiraient aussi à ces fluctuations dans le cours des devises.

Le sénateur Stewart: Vous comprenez ces propos vagues, monsieur le président, mais moi pas.

M. Peterson: Je ne peux pas prédire ce qui arriverait. Je ne veux pas prédire dans quelle mesure les devises étrangères seraient avantagées par rapport au dollar canadien. Nous pourrions avoir recours à une gamme limitée d'instruments monétaires en appliquant nos instruments commerciaux. Si les fluctuations dans le cours des devises faisaient en sorte d'éliminer certains importants secteurs de production, le gouvernement pourrait envisager d'autres mesures.

Senator Stewart: This is the point to which I thought Senator Tkachuk's question might be relevant.

Senator Callbeck: Do Honda and Toyota meet the requirements for membership in the Auto Pact? If not, where do they fall short?

Mr. Skorupinski: Currently, they do partially. They meet the production-to-sales ratio in that they produce more than one vehicle that they sell. They probably do not meet the Canadian value-added requirements. They both said publicly that they would meet those requirements once their new plants are onstream in 1999.

Senator Callbeck: Under Bill C-11, is there any way for the government to ensure that non-Auto Pact manufacturers meet the same conditions as those in the Auto Pact?

Mr. Skorupinski: No, not under Bill C-11. The only way to ensure that those manufacturers met the same conditions as those in the Auto Pact is to put them in the Auto Pact. We cannot do that as a result of international obligations.

They are also not receiving the same benefits. The Auto Pact manufacturers can import both parts and vehicles duty free.

Senator Callbeck: I realize that.

Mr. Skorupinski: Honda and Toyota cannot import vehicles duty free whereas the Big Three can import finished vehicles duty free under the Auto Pact.

The Chairman: I believe it was the representative from Toyota who said when he was here last time that he thought they met currently the conditions of the Auto Pact; the other representative, who I believe was from Honda, said they did not. Do you have any clarification on that?

Mr. Skorupinski: I cannot tell you definitively. Since they are not under the Auto Pact, they do not have to report to us. It is possible.

The Chairman: You also said that they have stated that by 1999, when the new plants open, they will both have met those conditions. Yet they are not eligible to join the Auto Pact because they were excluded explicitly under the FTA.

Senator Tkachuk: I should like a quick overview on the automobile industry, a part of which we have already covered. However, if you want to add something on the state of the automobile industry in Canada, please do so.

Mr. Skorupinski: Currently, the Canadian industry is performing very well. Employment, production and output by both the vehicle and the parts manufacturers are at record levels. For the most part, plants have been modernized. They are producing vehicles that sell well. There are a couple of plants

Le sénateur Stewart: Voilà pourquoi la question du sénateur Tkachuk est pertinente.

Le sénateur Callbeck: Honda et Toyota répondent-ils aux exigences prévues pour l'adhésion au Pacte de l'automobile? Si ce n'est pas le cas, pourquoi pas?

M. Skorupinski: Ces deux fabricants y répondent actuellement en partie. Ils répondent notamment à l'exigence relative au ratio de la production par rapport aux ventes, c'est-à-dire que leur production ne se mesure pas uniquement à chaque véhicule rendu. Ils ne répondent sans doute pas aux exigences canadiennes en matière de valeur ajoutée. Les deux fabricants ont dit publiquement qu'ils répondraient à ces exigences une fois que leurs nouvelles usines ouvriront leurs portes en 1999.

Le sénateur Callbeck: En vertu du projet de loi C-11, le gouvernement peut-il s'assurer que les fabricants qui n'adhèrent pas au Pacte de l'automobile sont assujettis aux mêmes exigences que ceux qui y adhèrent.

M. Skorupinski: Non, pas en vertu du projet de loi C-11. Il faudrait pour cela qu'ils adhèrent au Pacte de l'automobile. Nous ne pouvons pas les y contraindre en vertu de nos obligations internationales.

Ces fabricants ne jouissent cependant pas des avantages qui découlent de l'adhésion au Pacte de l'automobile. Les fabricants qui adhèrent au Pacte de l'automobile peuvent importer en franchise de douane des pièces ainsi que des voitures.

Le sénateur Callbeck: Je le sais.

M. Skorupinski: Honda et Toyota ne peuvent pas importer des voitures en franchise de douane alors que les trois Grands peuvent le faire en vertu du Pacte de l'automobile.

Le président: Je crois que c'est le représentant de Toyota qui a dit, la dernière fois qu'il a comparu devant le comité, qu'il pensait que la société répondait aux exigences du Pacte de l'automobile. Je crois que le représentant de Honda a dit que la société n'y répondait pas. Avez-vous des précisions à nous donner à cet égard?

M. Skorupinski: Je ne peux pas vous dire exactement ce qu'il en est. Comme ces fabricants ne sont pas assujettis au Pacte de l'automobile, ils ne sont pas tenus de nous faire rapport. C'est cependant possible.

Le président: Vous nous dites que ces fabricants sont cependant d'accord qu'ils répondront aux exigences du Pacte de l'automobile lorsque leurs usines ouvriront leurs portes d'ici 1999. Or, ils ne peuvent pas adhérer au Pacte de l'automobile parce qu'ils en ont été explicitement exclus dans le cadre de l'ALE.

Le sénateur Tkachuk: J'aimerais que vous nous donniez un bref aperçu de la situation de l'industrie automobile. Vous avez déjà effleuré le sujet. Si vous avez cependant quelque chose à ajouter à ce sujet, je vous prie de le faire.

M. Skorupinski: À l'heure actuelle, l'industrie canadienne se porte très bien. L'emploi, la production et la productivité tant des fabricants de voitures que de pièces d'automobile se situent à des niveaux record. La plupart des usines ont été modernisées. Elles produisent des voitures qui se vendent bien. Il existe cependant

whose products are not selling that well in the marketplace. Most plants are operating at two or three shifts, with a couple of exceptions, such as the ones at Sainte-Thérèse and CAMI which run one shift because of market conditions.

In general, the industry in Canada is doing very well. There is nothing on the horizon that would indicate that things would change. Honda and Toyota plants will be coming onstream within a year or so. At that time, they will more than double their production. Production will continue to increase, as will employment. The outlook is relatively positive.

Senator Stewart: Are you taking into account any possible increase in imports from Japan and Germany, for example, brought about by the financial situation to which we referred earlier?

Mr. Skorupinski: It is difficult to speculate. There has been a modest increase in imports from Japan because of some models that they have developed which are unique. On the other hand, the Japanese are increasing their production in North America. I would expect imports from Japan to continue to decline. They have decreased dramatically from several years ago when they were relatively high. That was before they put their production facilities in Canada.

The Big Three always refer to Korea, which is a bit of a question mark. I say that because before the current situation, they had a plan to put in a lot of capacity in Korea. Everyone wondered where that capacity would go. We have no idea what will happen in the current situation to that capacity.

Senator St. Germain: With regard to the increased production that we will see with these two plants coming onstream, will this not increase supply and possibly alter the entire market in North America? Or will it just result in a pure reduction of imports which will balance the scenario?

Mr. Skorupinski: To a large extent, it will be a reduction of imports. Some of that will be models produced by other companies. There will be a competitive factor in the marketplace. With regard to who will win, I do not know.

The market is growing slightly in North America. This incremental capacity will be offset by market growth. In this industry, the companies compete fiercely. Much depends on the models, et cetera. It is hard to say who will win.

Mr. Peterson: First, I look forward to seeing the competitiveness review on the auto sector which is being led by Industry Canada and which we expect to see in the spring of 1998. Because it is such an important industry, I would welcome the views of your committee as to whether there are matters which will arise out of that at which we should look and be aware of. Senators today have raised some important questions about not only our auto industry but also all our industries in terms of what is happening globally.

quelques usines dont les produits se vendent mal. Dans la plupart des usines, à quelques exceptions près comme celles de Sainte-Thérèse et de CAMI, deux ou trois équipes se relaient.

De façon générale, l'industrie automobile se porte très bien au Canada. Rien ne laisse prévoir que la situation va changer. Les usines Honda et Toyota ouvriront leurs portes d'ici environ un an, ce qui permettra à ces fabricants d'au moins doubler leur production. La production ainsi que l'emploi continueront d'augmenter. Les perspectives d'avenir sont assez positives.

Le sénateur Stewart: Prenez-vous en compte une augmentation possible des importations en provenance du Japon et de l'Allemagne, par exemple, qui découlerait de la situation financière à laquelle on a fait plus tôt allusion?

M. Skorupinski: Il est difficile d'avancer des hypothèses. On a constaté une modeste augmentation des importations en provenance du Japon attribuable à certains modèles qui n'ont pas leur pareil. Par ailleurs, les Japonais augmentent leur production en Amérique du Nord. Je m'attends à ce que les importations en provenance du Japon continuent de diminuer. Elles ont diminué considérablement par rapport à ce qu'elles étaient il y a plusieurs années, c'est-à-dire avant la construction d'installations de production au Canada.

Les trois Grands font toujours allusion à la Corée qui est un gros point d'interrogation. Si je dis cela, c'est que les trois Grands comptaient, avant la situation actuelle, sur une production élevée en Corée. Personne ne sait ce qui serait advenu de cette production. Nous ne savons pas non plus ce qu'il en adviendra dans la conjoncture actuelle.

Le sénateur St. Germain: La production de ces deux usines qui vont ouvrir leurs portes ne va-t-elle pas augmenter l'offre et peut-être même modifier tout le marché en Amérique du Nord? Va-t-elle plutôt simplement entraîner une baisse des importations?

M. Skorupinski: Je crois qu'elle entraînera en grande partie une diminution des importations. Une partie de cette diminution sera évidemment attribuable aux modèles que produiront d'autres fabricants. La concurrence s'exercera sur le marché. Je ne sais pas qui sortira gagnant de cette lutte.

Le marché automobile croît légèrement en Amérique du Nord. Cette augmentation sera compensée par la croissance du marché. Dans ce secteur, la concurrence est vive. Le type de modèle compte pour beaucoup. Il est difficile de prédire qui sera le gagnant.

M. Peterson: J'attends avec hâte les conclusions de l'étude sur la compétitivité dans le secteur automobile qui est menée par Industrie Canada. Ces conclusions doivent être rendues publiques au printemps 1998. Comme il s'agit d'une industrie très importante, j'encourage le comité à nous faire part de ses réactions à cette étude. On a soulevé aujourd'hui des questions très importantes non seulement au sujet de l'industrie automobile mais au sujet d'autres industries canadiennes.

In terms of the major currency fluctuations and the impact they could have on jobs in Canada, I want to assure you that we are monitoring this closely in terms of the exposure of our financial institutions as well.

Lastly, I should like to thank you for this opportunity to be with you. I look forward to working with you on an ongoing basis.

The Chairman: Thank you, minister.

Following the minister's comments on the request from the steel industry, I asked Dr. Goldstein to ask Ms Van Loon, the President of the Canadian Steel Producers Association, if she was satisfied with the minister's comments to the extent that she was happy and therefore let her amendment go by. I believe the answer is "Yes".

Mr. Van Loon: Yes.

The Chairman: Our next witnesses are from the Customs Excise Union. Welcome back.

Approximately two or three years ago, members of your union were concerned about some changes that were taking place concerning some consolidation that was taking place within the department. We felt the union had some quite legitimate concerns. You will recall we agreed that they would try to work out a settlement with the deputy minister and the administration of the department and that we would monitor it.

We subsequently had a meeting the best part of a year later jointly with the deputy minister and the members of the union. In fact, they were fairly happy with the solution.

I am delighted to welcome you back here again. Mr. Moran, for the record, please introduce your colleagues and then proceed to make your comments.

Mr. Ronny Moran, National President, Customs Excise Union: Thank you, Mr. Chairman. With me today from the Customs Excise Union are Sister Karen Dwyer, who works at Revenue Canada in Calgary, Alberta, in the area of trade administration; and Brother Wayne Mercer, who works for Revenue Canada in Halifax, Nova Scotia, as a tax interpretations officer with experience working in trade administration.

CEUDA, the Customs Excise Union Douanes Accise, represents some 10,000 employees of Revenue Canada, of whom approximately 1200 work in the area of trade administration that will be affected by Bill C-11. I express our gratitude for agreeing to hear testimony from CEUDA on Bill C-11.

[Translation]

Mr. Chairman, on behalf of our association, I would like to thank you for having accepted to hear from us today, and for having allowed us to share our members' concerns on Bill C-11.

Je veux vous assurer que nous suivons de très près la situation pour ce qui est des fluctuations dans les devises internationales. Nous essayons d'établir quelles en seraient aussi les conséquences pour nos établissements financiers.

Enfin, j'aimerais vous remercier de l'occasion qui m'a été donnée de comparaître devant vous. Je me réjouis du fait que je collaborerai de façon suivie avec vous.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre.

À la suite de ce qu'a dit le ministre au sujet de la demande de l'industrie sidérurgique, j'ai demandé à M. Goldstein de demander à Mme Van Loon, la présidente de l'Association canadienne des producteurs d'acier, si l'association était prête à renoncer à son amendement. Je crois qu'elle a dit oui.

Mme Van Loon: Oui.

Le président: Nos témoins suivants représentent l'Union Douanes Accise. Je vous souhaite de nouveau la bienvenue.

Il y a environ deux ou trois ans, les membres de votre groupe ont dit s'inquiéter des changements découlant de la restructuration du ministère. Nous avons estimé que leurs préoccupations étaient légitimes. Vous vous souviendrez que nous avons convenu de voir s'il n'était pas possible de conclure une entente avec le sous-ministre et avec la direction du ministère et nous nous étions engagés à surveiller la mise en œuvre de cette entente.

Nous avons par la suite rencontré un an plus tard le sous-ministre et des membres du syndicat qui se sont dit très satisfaits de la solution qui avait été adoptée.

Je suis heureux de vous souhaiter de nouveau la bienvenue devant le comité. Monsieur Moran, je vous prierais de nous présenter vos collègues et de faire ensuite votre déclaration préliminaire.

M. Ronny Moran, président national, Union Douanes Accise: Je vous remercie, monsieur le président. M'accompagnent aujourd'hui d'Union Douanes Accise, Mme Karen Dwyer, qui travaille pour Revenu Canada à Calgary dans le domaine de l'administration des politiques commerciales, et M. Wayne Mercer, qui travaille pour Revenu Canada à Halifax comme agent d'interprétation fiscale ayant une connaissance pratique de l'administration des politiques commerciales.

CEUDA, Union Douanes Accise, représente environ 10 000 employés de Revenu Canada dont quelque 1 200 travaillent dans le domaine de l'administration des politiques commerciales visées par le projet de loi C-11. Nous vous remercions d'avoir accepté d'entendre notre point de vue sur le projet de loi C-11.

[Français]

Monsieur le président, je tiens à vous remercier, au nom de notre association, d'avoir accepté d'entendre notre témoignage aujourd'hui, nous permettant ainsi de vous faire part des inquiétudes de nos membres au sujet du projet de loi C-11.

[English]

Our concerns relate largely to the impact this bill will have on our members, employees of Revenue Canada who work in the area of trade administration and border services and to the extent to which Revenue Canada has planned to administer this bill, given the scope of changes that will be made to the Customs Act and the Customs Tariff Act.

Having studied the bill and having consulted with Revenue Canada officials on aspects of the bill, we do not feel Revenue Canada has adequately planned for the changes this bill will bring about, considering the government's intentions to implement Bill C-11 on January 1, 1998.

It is our opinion that many issues on which we have raised questions are being afforded little, if any, attention by the ministry before the bill's implementation. This concerns our members, CEUDA, and we feel it should be of concern to senators.

Given the terminology relating to aspects of this bill, I invite senators to refer to Appendix B, Summary: Definitions of Terms, and Appendix C, Current and Proposed Processes, while I review some of our concerns. These appendices are appended our brief.

Our first area of concern with this bill relates to the fact that it will essentially allow all goods imported into Canada, with the exception of prohibited goods and travellers' effects, to be deemed determined at or before time of accounts. This means the importing community will essentially be solely responsible for determination of country of origin, tariff classification, and value for duty when goods are imported into Canada. It means that no Revenue Canada officers will have the opportunity to review and make an actual determination of what importers will declare at or before time of accounting.

Why might this be a problem? Consider the following. During a two-year period, 30 audits were conducted by Revenue Canada to measure importer compliance with the Customs Act and the Customs Tariff Act. The review from these 30 audits revealed a 70 per cent error rate in country of origin, tariff classification, and value for duty. How can the government assume importers will suddenly get it right as of January 1, 1998?

With removal of what the Honourable Senator Kirby described as red tape, this bill will significantly streamline the process for importers, but we wonder if, in the drive to streamline, the pendulum is not being swayed too far towards facilitation at the expense of enforcement.

Our second area of concern relates to the fact that this bill down-loads a new one-step appeal process and further redetermination to Revenue Canada's regional offices. As stated in our brief, we are seriously concerned that Revenue Canada has not made sufficient provisions for resources at those regional

[Traduction]

Nous nous préoccupons essentiellement de l'incidence de ce projet de loi sur nos membres, les employés de Revenu Canada qui travaillent dans le domaine de l'administration des politiques commerciales et des services frontaliers, dans la mesure où Revenu Canada compte mettre en oeuvre ce projet de loi, étant donné la portée des changements qui seront apportés à la loi et au tarif des douanes.

Après avoir étudié le projet de loi et après avoir consulté des fonctionnaires de Revenu Canada sur différents aspects de celui-ci, nous estimons que Revenu Canada n'a pas suffisamment planifié la mise en oeuvre des changements qui découleront de ce projet de loi dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 1998.

À notre avis, le ministère n'a pas suffisamment prêté attention aux questions sur lesquelles nous avons exprimé des préoccupations. Cette situation nous inquiète et nous pensons qu'elle devrait également vous inquiéter.

Compte tenu du fait que le projet de loi propose certains changements terminologiques, je vous invite à vous reporter à l'annexe B, Résumé: Définition des termes, et à l'annexe C, Processus actuel et proposé. Ces annexes sont jointes à notre mémoire.

Notre première préoccupation au sujet de ce projet de loi a trait au fait qu'il permettra essentiellement qu'on considère que l'origine des marchandises importées au Canada, à l'exception des marchandises interdites et des effets personnels des voyageurs, ne soit réputée avoir été établie qu'au moment de la déclaration en détail ou avant celle-ci. Cela signifie qu'il incombera essentiellement aux importateurs eux-mêmes d'établir le pays d'origine, le classement tarifaire et la valeur en douane des marchandises importées au Canada. Aucun agent de Revenu Canada ne sera appelé à évaluer les marchandises et à établir les droits que devront verser les importateurs au moment de la déclaration en détail ou après celle-ci.

Pourquoi cela risque-t-il de poser un problème? Prenons l'exemple suivant. Sur une période de deux ans, Revenu Canada a mené 30 vérifications afin d'établir si les importateurs se conformaient aux exigences de la Loi sur les douanes et du Tarif des douanes. Il est ressorti de ces 30 vérifications que les importateurs s'étaient trompés dans 70 p. 100 des cas pour ce qui est des pays d'origine, du classement tarifaire et de la valeur en douane. Comment le gouvernement peut-il présumer que les importateurs ne commettront plus de telles erreurs à compter du 1^{er} janvier 1998?

Avec la suppression de tracasseries administratives auxquelles le sénateur Kirby a fait allusion, ce projet de loi simplifiera considérablement le processus pour les importateurs, mais nous estimons qu'on est peut-être allé trop loin et que c'est la mise en oeuvre de la loi qui va en pâtir.

Nous nous préoccupons également du fait que le projet de loi prévoit un seul palier d'appel au niveau des bureaux régionaux de Revenu Canada. Comme nous le faisons remarquer dans notre mémoire, nous craignons que Revenu Canada n'ait pas accru de façon suffisante les ressources humaines des bureaux régionaux

offices. Further, we are surprised at this eleventh hour that Revenue Canada is only beginning to train staff at regional offices.

Lastly, while we are pleased Revenue Canada has agreed to look at job descriptions with CEUDA in the new year with respect to new jobs being created subsequent to this bill, we are disappointed down-loaded duties are not currently reflected in the new job descriptions for work that will be undertaken in regional offices. Of course, we are equally suspect that the jobs have not been classified properly, which will negatively effect the remuneration our members will receive.

Our third area of concern relates to the accuracy and importance of trade data. Trade data is collected at the time determination takes place. Furthermore, this data is used considerably in developing and negotiating international trade deals. If importers' declarations are essentially deemed determined at or before time of accounting, then we suggest importer declarations will form a significant backbone to our trade data. With an exceptionally high error rate of 70 per cent when declaring country of origin, tariff classification and value for duty, we suggest our trade data will not be accurate nor reliable. How can we expect the government to negotiate international trade agreements with inaccurate trade data?

Our last area of concern with this bill relates to enforcement. We suggest the existing fine structure for non-compliance by the importing community could very easily become part of doing business. We have suggested in our brief that Revenue Canada explore the existing penalty structure, giving consideration to a method that would impose higher fines to repeat offenders.

Before closing, if the chair is agreeable, I wish to have our brief appended to the minutes of this meeting and to form part of the record of these proceedings.

The Chairman: We always do that. It goes with our proceedings.

Mr. Moran: We thank you for agreeing to hear our testimony on this important bill. We would be pleased to answer any questions you may have at this time.

The Chairman: Thank you.

Senator Kenny: I have a general concern that came to light in the course of your testimony, namely, the propensity of this government and the previous government to create new obligations for departments to take on while, at the same time, removing staff to take on these obligations. I should like to hear more from you about this down-sizing. My impression is that your department has been decimated and you do not have staff to do the tasks that you are currently assigned. If I am wrong, please correct me.

compte tenu de la nouvelle responsabilité qui leur a été confiée. Nous sommes également surpris que Revenu Canada ait attendu à la dernière minute pour former le personnel de ces bureaux régionaux.

Enfin, bien que nous nous réjouissons du fait que Revenu Canada ait accepté de collaborer avec CEUDA à l'établissement des nouvelles descriptions de fonctions pour les nouveaux emplois qui seront créés à l'issue de l'adoption de ce projet de loi, nous sommes déçus que les nouvelles fonctions qui seront confiées aux agents des bureaux régionaux ne sont pas reflétées dans ces nouvelles descriptions d'emploi. Nous craignons évidemment aussi que ces emplois n'aient pas été classifiés comme elles le devraient, ce qui aura une incidence négative sur la rémunération que touchent nos membres.

Troisièmement, nous nous préoccupons de l'exactitude et de l'importance des données sur le commerce. Ces données sont recueillies au moment de la détermination. En outre, ces données commerciales sont très utiles pour l'élaboration et la négociation des ententes commerciales internationales. Si les déclarations des importateurs constituent des déterminations réputées au moment de la comptabilisation ou avant celle-ci, ces déclarations pourraient bien devenir l'un des pivots de nos données commerciales. Compte tenu d'un taux d'erreur exceptionnuellement élevé, à 70 p. 100, dans les déclarations relatives au pays d'origine, aux catégories tarifaires et à la valeur aux fins des droits de douane, nous croyons que nos données commerciales ne seront plus ni exactes ni fiables. Comment le gouvernement pourrait-il négocier des ententes commerciales internationales à partir de données commerciales inexactes?

Le dernier problème que nous pose ce projet de loi, c'est l'exécution. Nous croyons que les diverses violations auxquelles se livrent actuellement les importateurs pourraient bien devenir monnaie courante. Nous disons, dans notre mémoire, que Revenu Canada devrait étudier la structure actuelle des amendes et envisager une méthode permettant d'augmenter les amendes imposées aux récidivistes.

Avant de conclure, si le président est d'accord, je souhaiterais que notre mémoire soit ajouté en annexe au compte rendu de cette réunion et fasse partie officiellement des délibérations de cette séance.

Le président: C'est ce que nous faisons toujours. Nous les ajoutons à nos comptes rendus.

M. Moran: Merci d'avoir bien voulu entendre notre témoignage sur ce projet de loi important. Nous sommes prêts à répondre à toutes vos questions.

Le président: Merci.

Le sénateur Kenny: Une préoccupation générale ressort de votre témoignage, c'est-à-dire la propension qu'a le gouvernement actuel et qu'avait le gouvernement antérieur d'imposer de nouvelles obligations aux ministères tout en réduisant les effectifs chargés de réaliser ces obligations. J'aimerais que vous m'en disiez davantage sur la réduction des effectifs. J'ai l'impression que le personnel de votre ministère a été décimé et que vous n'avez pas suffisamment de gens pour effectuer les tâches qui vous sont maintenant attribuées. Si j'ai tort, dites-le-moi.

As well, what concerns do you have about the move to an agency? How does that relate to these issues?

Mr. Moran: I will transfer the first question to Ms Dwyer, who works in trade administration and is also the chairman of our union staffs account.

Ms Karen Dwyer, National Vice-President, Prairies and National Capital Region, Customs Excise Union: As a union, we have concern about the down-loading of responsibilities to the regions. This bill enables work which is currently undertaken by people in headquarters to be down-loaded to staff. Staff resources will increase in accordance with the department by approximately 5 per cent, but we are getting a lot of down-loading of work to the regions.

I work in a trade administration office. Prior to me becoming quite involved with the union, I did go out to the community in the province of Alberta and to businesses throughout Alberta.

As a trade administrator within the regions, we want to ensure that we have the knowledge to work with the business community. We want to retain our professionalism within the business community.

With this bill being implemented on January 1, 1998, there is a fear that we will not have all the necessary knowledge or training to fully advise our direct client, the business community.

Senator Kenny: Do they have other places to go to get this information?

Ms Dwyer: It depends. Most of the information in terms of trade, whether it be with the various free trade agreements, with tariff classification or with valuations, would come from the trade office within the region.

Senator Kenny: I am trying to address the frustration of calling this department and not getting an answer. I am not trying to blame you. I am suggesting that it may be because of the very reasons you are pointing out. The service that Canadians receive is diminished because either there are not enough staff or they are not properly equipped to do the job. This seems to be a recurring problem in terms of the government providing services. The public servants in place cannot provide them, and we have a lot of aggravated citizens.

Ms Dwyer: That is one of the concerns we address in our brief. Our concern is that the training and resources will not be in place to adequately resource this bill once it is passed in 1998.

In reading the commentary from the House of Commons, I think there was a feeling it was rammed down the throats of the public and people did not have enough time to adequately debate the bill and the issues contained within the bill.

It is a large bill. It changes the way that we, as officers of the Canadian importing and exporting community, will operate in the

En outre, la conversion en agence vous pose-t-elle des problèmes? En quoi est-ce lié à ces questions?

M. Moran: Je demanderai à Mme Dwyer de répondre à la première question, puisqu'elle travaille à l'administration du commerce et qu'elle est également présidente du compte du personnel de notre syndicat.

Mme Karen Dwyer, vice-présidente nationale, Prairies et région de la capitale nationale, Union Douanes Accise: À titre de syndicat, nous nous inquiétons des fonctions qui sont dévolues aux régions. Ce projet de loi permet de déléguer au personnel régional des tâches qui sont actuellement réalisées par les gens du bureau chef. D'après le ministère, les ressources humaines augmenteront d'environ 5 p. 100, mais une bonne partie du travail sera dévolu aux régions.

Pour ma part, je travaille dans un bureau de contrôle du commerce. Avant de commencer à travailler de façon engagée avec le syndicat, je me suis rendue dans les localités de l'Alberta et j'ai visité des entreprises dans toute la province.

À titre d'administrateurs du contrôle du commerce dans les régions, nous voulons nous assurer d'en connaître suffisamment pour pouvoir travailler avec les entreprises. Nous voulons conserver notre professionnalisme dans le monde des affaires.

Si ce projet de loi est appliqué à partir du 1^{er} janvier 1998, nous craignons de ne pas posséder toutes les connaissances ou toute la formation dont nous avons besoin pour bien conseiller nos clients directs, c'est-à-dire les entreprises commerciales.

Le sénateur Kenny: Les entreprises peuvent-elles obtenir ces renseignements ailleurs?

Mme Dwyer: Cela dépend. La plupart des renseignements en matière de commerce, que ce soit des renseignements sur les divers accords de libre-échange, sur le classement tarifaire ou sur les évaluations, sont généralement diffusés à partir du Bureau régional de contrôle du commerce.

Le sénateur Kenny: Pour ma part, je trouve frustrant d'appeler votre ministère et de ne pas obtenir de réponse. Je ne vous blâme pas. À mon avis, c'est peut-être pour ces mêmes raisons que vous mentionnez. Les Canadiens reçoivent moins de service, soit parce qu'il n'y a pas suffisamment de personnel, soit parce que les employés ne sont pas suffisamment équipés pour faire leur travail. C'est un problème qui semble assez fréquent dans les services offerts par les gouvernements. Les fonctionnaires ne peuvent offrir ces services et bien des citoyens en sont frustrés.

Mme Dwyer: C'est l'un des problèmes dont nous traitons dans notre mémoire. Nous craignons de ne pas avoir suffisamment de personnel pour appliquer ce projet de loi lorsqu'il sera adopté en 1998, ou de ne pas avoir suffisamment de formation pour notre personnel.

Nous avons lu les délibérations à la Chambre des communes, et nous avons eu l'impression que ce projet de loi était adopté à toute vapeur, sans qu'il soit possible à la population d'en discuter suffisamment ou de débattre des questions qu'il contient.

C'est un projet de loi important. Il modifie nos fonctions futures, à titre d'agents des importateurs et des exportateurs

future. It is not a small piece of legislation that will have no effect on the business community. It is an important piece of legislation.

Senator Kenny: Could you answer my question about the agency, please?

Mr. Moran: It goes without saying that we share your concerns on resourcing. It ties in to the agency aspect. We are of the firm opinion that the agency is a further down-sizing exercise. We also have concerns that the agency will no longer be reporting to a minister. We are of the firm opinion that the transition to an agency will monopolize the agenda and that not enough consideration will be given to the actual people in the field trying to adjust to all these major changes.

Senator Meighen: I wanted to raise the same issue that Senator Kenny raised.

On the assumption that we have agreed to append this brief to the record, and on the understanding that you are not asking for an amendment to this bill but, rather, are raising concerns with respect to its application, then I am satisfied. I have had my questions answered.

Senator Stewart: I wish to ask a question about the accuracy or inaccuracy of the paperwork — or whatever form it now takes — and, thus, of the trade data. Twice you told us, if I heard correctly, that the extent of error or inaccuracy was monumental. We know this because of audits that were done. Is that correct?

Mr. Moran: They were carried out by Revenue Canada.

Senator Stewart: You mentioned various types of inaccuracy in country of origin, classification and value for duty. You bulked all of those together to get the final percentage. Could you tell us which one was most common? Where was the error or inaccuracy most common?

Ms Dwyer: There was an overall 70 per cent error rate. We do not have the figures or the breakdown of which was more prevalent.

In terms of the 20 audits being done over a two-year period, and showing a 70 per cent error rate, if you read any of the data provided by Revenue Canada, there are approximately 1,000 large importers within Canada. They import approximately 69 per cent of all imports coming into Canada.

Let us assume that the department, over a two-year period, could only complete 30 audits. With the changes in legislation, the time-frame will increase from two years to four years. Let us quadruple that figure. We will probably do 200 audits. That still leaves approximately 800 companies that will not have an audit. I find it hard to understand how you can have fairness and equity within the importing community when it has already been determined that there is such a high error rate.

canadiens. Ce n'est pas une petite mesure législative sans importance qui n'aura aucun effet sur le monde des affaires. C'est une mesure importante.

Le sénateur Kenny: Pourriez-vous répondre à ma question quant au statut d'agence, s'il vous plaît?

M. Moran: Il va sans dire que nous partageons votre inquiétude quant aux ressources. Tout cela est lié au passage au statut d'agence. Nous sommes convaincus que cette conversion est un autre exercice de réduction des effectifs. Nous sommes également inquiets de ce que cette agence ne relèvera plus du ministre. Nous sommes persuadés que la transition au statut d'agence prendra toute la place dans les discussions et qu'on n'accordera pas suffisamment d'importance à l'examen du travail que font les gens sur place pour s'adapter à tous ces changements importants.

Le sénateur Meighen: Permettez-moi de poursuivre dans la même veine que le sénateur Kenny.

En supposant que votre mémoire sera joint en annexe au compte rendu et sur la foi de ce que vous ne demandez pas de modification à ce projet de loi mais exprimez plutôt vos inquiétudes quant à son application, j'estime que vous avez répondu à mes questions.

Le sénateur Stewart: Permettez-moi de poser une question sur l'exactitude des documents — quelle que soit leur forme — et donc, des données commerciales. Vous nous avez dit à deux reprises, si j'ai bien entendu, qu'il y avait un taux d'erreur énorme. Nous le savons, puisque des vérifications ont été effectuées. Est-ce exact?

M. Moran: Ces vérifications ont été menées par Revenu Canada.

Le sénateur Stewart: Vous avez mentionné divers types d'erreur: pays d'origine, classement, valeur impossible. Vous avez réuni toutes ces erreurs pour obtenir le pourcentage final. Pourriez-vous nous dire quel type d'erreur est le plus courant? S'agit-il plutôt d'erreurs ou d'imprécisions?

Mme Dwyer: Il y a un taux général d'erreur de 70 p. 100. Nous n'avons pas de ventilation de ce taux et nous ne pouvons donc pas savoir quelles sont les erreurs les plus fréquentes.

Pour ce qui est des 20 vérifications réalisées sur une période de deux ans, qui ont démontré ce taux d'erreur de 70 p. 100, d'après les données fournies par Revenu Canada, il y a environ 1 000 grands importateurs au Canada. Ces entreprises représentent environ 69 p. 100 de toutes les importations au Canada.

Supposons que le ministère, sur une période de deux ans, n'ait pu réaliser que 30 vérifications. Grâce aux nouveaux changements dans la mesure législative, l'échéancier passera de deux à quatre ans. Quadruplons ce chiffre. Il y aura donc environ 200 vérifications. Cela signifie qu'environ 800 sociétés n'auront pas fait l'objet d'une vérification. Je ne comprends pas comment on peut appliquer un traitement juste et équitable aux importateurs lorsqu'il est déjà prouvé qu'il existe un taux d'erreur aussi élevé.

Mr. Moran: You were asking how we have compiled the information to arrive at those figures. We did not compile that ourselves. Revenue Canada came up with the overall figure. You would have to ask that question of Revenue Canada.

Senator Stewart: What happens after an audit? Is this just saying that we must do better, or do they go back and try to rectify what had been paid?

Ms Dwyer: If money is owing, an assessment would be levied by the department. The department would do a follow-up consultation with that company to ensure that the country of origin and value for duty on goods is properly done in the future. I do not know what the time-frame of the evaluation would be.

As trade people within the field, our concern is that, if we look at the number of large companies and the percentage that can be audited, there is an unequal balance mathematically of trying to even the playing field. This bill is trying to provide a level playing field for all importers in Canada. We believe that will be hard to accomplish, given the data already created by Revenue Canada.

Senator Stewart: Given the fact that we have moved to a free trade regime in North America and much of our trade in goods is with the United States, I should have thought, in a superficial way, that the importance of the branch in which you work would be declining. Is that true?

Ms Dwyer: No. You must remember that one of the mandates of our job is to ensure that accurate trade data is collected. Another mandate is to provide information on importing and exporting to the business community in the region in which we live.

As the Canadian dollar decreases and the American dollar increases, importers have a tendency to source other countries for their materials and resources. I do not know the percentages off hand, but when I talked to the manufacturing industry in the Province of Alberta, one of the things that came out loud and clear was that in terms of importing raw materials or other types of materials, because of the low Canadian dollar, they had a tendency to look at marketplaces outside of the U.S.

Senator Tkachuk: Following up on Senator Stewart's question about the 70 per cent error rate, was the wrong country listed, or was there a mathematical problem? An error can be one error or a multiple of errors.

Ms Dwyer: We received the figures from the department in an oral presentation from the department that it was a 70 per cent error rate.

You can ask the department. They should be able to provide you with that data concerning what percentages were a tariff classification and what was country of origin or what was undervaluing goods. That is something you may wish to do with the department itself.

M. Moran: Vous avez demandé comment les renseignements avaient été utilisés pour en arriver à ces chiffres. Nous n'avons pas fait ce calcul nous-mêmes. C'est Revenu Canada qui nous a fourni ce pourcentage général. Il vous faudrait poser la question à Revenu Canada.

Le sénateur Stewart: Que se passe-t-il, après une vérification? S'agit-il d'un simple constat ou essaie-t-on de rectifier les erreurs commises?

Mme Dwyer: Si l'entreprise doit de l'argent au gouvernement, le ministère établit un avis de cotisation. Le ministère consulte de nouveau l'entreprise pour s'assurer que celle-ci enregistre bien le pays d'origine et la valeur imposable des marchandises. Je ne connais pas l'échéancier des évaluations.

Puisque nous travaillons auprès des entreprises sur place, nous nous inquiétons de ce qu'il y ait un déséquilibre mathématique dans le traitement des entreprises, compte tenu du nombre des grandes entreprises et du pourcentage de vérifications qui peuvent être réalisées. Ce projet de loi a pour but de rendre plus équitable le traitement de tous les importateurs au Canada. Nous croyons que cet objectif sera difficile à atteindre, compte tenu des données déjà établies par Revenu Canada.

Le sénateur Stewart: Compte tenu de ce que nous avons maintenant un régime de libre-échange en Amérique du Nord et de ce que la plupart de nos échanges de marchandises sont effectués avec les États-Unis, j'aurais cru, du moins à première vue, que l'importance de votre direction générale aurait diminué. Est-ce exact?

Mme Dwyer: Non. Il faut se rappeler que l'une de nos fonctions consiste à garantir la collecte de données commerciales exactes. Nous devons également fournir des renseignements aux entreprises commerciales de notre région sur les importations et les exportations.

Lorsque la valeur du dollar canadien diminue et que celle du dollar américain augmente, les importateurs ont tendance à aller chercher leurs matériaux et leurs ressources dans d'autres pays. Les pourcentages ne me viennent pas à l'esprit, mais lorsque j'ai discuté avec des représentants du secteur manufacturier de l'Alberta, il était bien clair que les importateurs cherchaient d'autres marchés que celui des États-Unis pour importer des matériaux bruts et d'autres types de matériaux, en raison de la faible valeur du dollar canadien.

Le sénateur Tkachuk: Pour faire suite à la question du sénateur Stewart, sur le taux d'erreur de 70 p. 100, s'agissait-il de problèmes mathématiques ou l'entreprise inscrivait-elle le mauvais pays? Une erreur peut être simple ou multiple.

Mme Dwyer: On nous a dit, dans un exposé oral fait par un représentant du ministère, que le taux d'erreur était de 70 p. 100.

Vous pouvez poser la question au ministère. On devrait là-bas être en mesure de vous fournir des données quant aux pourcentages relatifs au classement tarifaire, au pays d'origine ou à la valeur imposable. Il vous faudra peut-être poser la question au ministère lui-même.

Mr. R. Wayne Mercer, Second National Vice-President, Customs Excise Union: One of the points which must be remembered in this 70 per cent error ratio is that this also impacts the income tax and excise taxes that are collected on the value of goods being imported and declared.

Senator Tkachuk: Are you saying that the error lay in the money being wrong?

Mr. Mercer: If the goods were underclassified, misclassified or underdeclared, this government loses income and excise taxes.

Senator Tkachuk: If someone imports something from Korea but lists Thailand, he may have to pay less money?

Mr. Mercer: That is right.

Senator Tkachuk: So it would be a deliberate thing?

Mr. Mercier: It could be a deliberate thing.

Senator Tkachuk: It is hard to mistake.

Mr. Mercer: We have goods coming through the United States that originally started in Japan. When the broker declared under free trade, saying, "Okay, I picked up the goods in Dallas, Texas," he may not have realized that the original sourcing of the goods came from Japan or Korea, too.

Mr. Moran: It could have gone through a 10 per cent manufacturing process in Texas and then be shipped up.

Senator Tkachuk: Are you saying that because the importers would be responsible for doing all the paperwork rather than people at the border or customs officers at the border, this will increase the error rate? You have a 70 per cent error rate now. That tells me someone is not doing their job now, or else there is no one doing their job. That is a big error rate.

Are you are telling me that it will jump higher if the people will be doing it themselves? Will we have an 80 or 90 per cent error rate?

Mr. Mercer: We are telling you that a 70 per cent error rate is too high and unacceptable. We are neither ready nor prepared to handle the changes that are coming through, so the error ratio has an opportunity to increase.

Mr. Moran: Even if it is maintained, it would be unacceptable.

Mr. Mercer: If it is maintained, it is an unacceptable error rate. These are departmental figures, not our figures.

Senator Tkachuk: However, under the present conditions you will have an opportunity to review.

Mr. Mercer: That is correct.

The Chairman: One of the roles of government is to provide good customer service. That is one of the things that is increasingly important and it is an area where governments at all levels have never really focused much attention.

M. R. Wayne Mercer, deuxième vice-président national, Union Douanes Accise: Ce taux d'erreur de 70 p. 100, ne l'oublions pas, influe également sur l'impôt sur le revenu et les taxes d'accise perçues sur la valeur des marchandises importées et déclarées.

Le sénateur Tkachuk: Êtes-vous en train de dire que l'erreur se trouve dans les montants perçus?

M. Mercer: Si les marchandises n'ont pas été classées, qu'elles ont été mal classées ou qu'on a déclaré une valeur inférieure à leur valeur réelle, le gouvernement perd de l'argent en impôts et en taxes d'accise.

Le sénateur Tkachuk: Si un importateur indique que ces marchandises viennent de Thaïlande plutôt que de Corée, il pourrait payer moins?

M. Mercer: C'est exact.

Le sénateur Tkachuk: Et ce serait fait de propos délibéré?

M. Mercer: Oui.

Le sénateur Tkachuk: C'est difficile de les confondre.

M. Mercer: Certaines marchandises passent par les États-Unis, mais viennent initialement du Japon. Lorsque le courtier déclare que les marchandises viennent de Dallas, au Texas, et sont donc assujetties aux dispositions du libre-échange, il ne sait peut-être pas qu'à l'origine, la marchandise venait du Japon ou de Corée.

M. Moran: Ces marchandises auraient pu subir une transformation de 10 p. 100 au Texas avant d'être expédiées.

Le sénateur Tkachuk: Vous dites que parce que les importateurs sont chargés de remplir tous les documents, plutôt que les agents des douanes aux frontières, le taux d'erreur augmentera? Ce taux d'erreur est actuellement de 70 p. 100. À mon avis, cela signifie que quelqu'un ne fait pas son travail ou qu'il n'y a personne pour le faire. C'est un taux d'erreur énorme.

Vous êtes en train de dire que ce taux augmentera encore si les importateurs remplissent les documents eux-mêmes? Nous pourrions avoir un taux d'erreur de 80 ou 90 p. 100?

M. Mercer: Nous vous disons qu'un taux d'erreur de 70 p. 100 est trop élevé et n'est pas acceptable. Nous ne sommes pas prêts à composer avec les changements prévus et alors il est possible que le taux d'erreur grimpe davantage.

M. Moran: Même si on maintient le même taux d'erreur, il serait inacceptable.

M. Mercer: Si on maintient ce même taux d'erreur, il serait toujours inacceptable. Ce sont les chiffres du ministère, et non les nôtres.

Le sénateur Tkachuk: Dans les circonstances actuelles, vous aurez quand même l'occasion de tout passer en revue.

M. Mercer: C'est exact.

Le président: Un des rôles du gouvernement, c'est de livrer un bon service à la clientèle. En fait, le service à la clientèle devient de plus en plus important et il était en quelque sorte négligé dans le passé par tous les paliers gouvernementaux.

In reading your brief, I was troubled by the potential of the level of these kinds of changes to have a significant impact on customer service. I should like to invite you to do what we did with your union three or four years ago, namely, if you are unable over the next nine months between now and when we return at the end of the summer to solve the administrative issues, we would be delighted to have you return here to talk to us about it. It is one thing to change public policy but it is another to change public policy in a way which substantially causes customer service to decline. That is an issue for this committee, not just here but elsewhere.

I thank you for your brief and hope you will return in the fall if you are unhappy with the solutions that you try to get from the department.

Mr. Moran: Thank you. We accept your invitation to come back should we have the difficulty that you have mentioned.

The Chairman: Senators, may we dispense with the clause-by-clause portion and address the issue of amendments?

Hearing no amendments, may I have a motion to report the bill without amendment?

Senator Austin: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

En lisant votre mémoire, j'ai été troublé par l'impact potentiel de tous ces changements sur le service à la clientèle. Je vous encourage à faire ce que nous avons fait avec votre syndicat il y a trois ou quatre ans, c'est-à-dire si au cours des neuf prochains mois et d'ici la rentrée parlementaire à la fin de l'été, vous êtes incapable de résoudre les questions administratives, nous serions heureux de vous convoquer ici de nouveau pour pouvoir en parler. Changer la politique publique c'est une chose, mais changer la politique publique de façon à nuire considérablement aux services à la clientèle, c'est une autre paire de manches. C'est une question que doit examiner ce comité, non seulement ici mais ailleurs.

Je vous remercie de votre mémoire et j'espère que vous comparâtes de nouveau cet automne si vous n'êtes pas satisfait des solutions que vous propose le ministère.

M. Moran: Merci. Nous acceptons votre invitation de revenir si jamais nous nous butons à la difficulté dont vous avez parlé.

Le président: Sénateurs, peut-on se dispenser de l'examen article par article et aborder la question des modifications?

Étant donné que je n'entends pas de proposition de modification, est-ce que quelqu'un pourrait proposer de faire rapport de ce projet de loi sans modification?

Le sénateur Austin: Je le propose.

Le président: Est-ce que tout le monde est d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

La séance est levée.

APPENDIX 5900 B1/C-11, 6«1»

CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE

submission to

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

respecting

BILL C-11

“ An Act respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, to provide relief against the imposition of certain duties of customs or other charges, to provide for other related matters, and to amend or repeal certain Acts in consequence thereof ”

Presented by:

RONNY MORAN
NATIONAL PRESIDENT
CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE

OTTAWA, November 27, 1997

Customs Excise Union Douanes Accise
submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting
Bill C-11

“ An Act respecting the imposition of duties of customs and other charges, to give effect to the International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, to provide relief against the imposition of certain duties of customs or other charges, to provide for other related matters, and to amend or repeal certain Acts in consequence thereof ”

Acknowledgment

1. It is both a privilege and an honour to be able to submit a Brief on the subject matter of Bill C-11, or what we often and commonly refer to as the Tariff Simplification Bill. The Customs Excise Union Douanes Accise (CEUDA) is pleased you have agreed to accept our testimony on this matter.
2. We wish to thank you and trust you will find the submission of our Brief important and revealing. We also beg your indulgence and understanding when reading our testimony and respectfully request that you accept the constructive and positive nature that is ultimately intended.

Comments of Consultation

3. CEUDA's involvement with work that lead to introduction of this Bill began with our submission to Revenue Canada of a 104 page consultation package in July 1994 in which we provided comments to the Department as it undertook a *Customs Act* review.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

4. Until recently, however, CEUDA had no indication Revenue Canada intended to actually implement changes to the *Customs Act* or other Acts since undertaking the *Customs Act* review. Subsequent to receiving our consultation package in July 1994, the Department has neither briefed nor consulted this Union on the tariff simplification initiative until just recently on Tuesday, November 25, 1997. It was somewhat of a surprise, during our National Union/Management Consultation Committee meeting with Revenue Canada Management in October 1997, when we learned of this Bill and its scheduled January 1, 1998 implementation date.

Objective

5. Our Brief endeavours to share with you our experiences, observations and findings, given concerns that relate to whether or not Revenue Canada has planned adequately for the changes that will be implemented with this Bill. Specifically, we question if Revenue Canada has positioned enough of the right people in the right places with adequate training, time, and resources to properly undertake the various responsibilities that will need attention when this Bill receives Royal Assent.
6. We also want to ensure our Members undertaking these responsibilities are properly classified and remunerated in accordance with Treasury Board standards.
7. It should be of little surprise, we also have reservations about Revenue Canada's overly optimistic expectations that Customs Brokers or Importers will voluntarily comply. We question if Revenue Canada is relinquishing too much responsibility to brokers or importers where enforcement of compliance with respect to importation of goods is concerned.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Methodology

8. While asking our questions, we considered the proposed process of importing goods as it will be outlined in the *Customs Act* once this Bill becomes law. Specifically, we looked at Part 5, *Prohibited Goods*, Section 136, and Part 7, *Related Amendments*, Sections 152, 153, 155, 165, 166, 169, 172, and 183 of Bill C-11 as they relate to amendments of the *Customs Act*; these sections address matters that could generally be said to pertain to: time of accounting; correctors; determination of tariff classification, value for duty, and country of origin; re-determination; further re-determination; and appeals.
9. We also raise questions about which Revenue Canada officers will undertake responsibilities under the new process.
10. We have taken the opportunity to prepare a number of questions we wish to bring to your attention and trust you will take interest to raise them with the Minister of Revenue Canada. The questions are included throughout our Brief and, for ease of reference, are summarized under Appendix A.
11. You may also want to refer to the *Summary: Definition of Terms* under Appendix B.
12. We have also prepared a chart, which attempts to approximately illustrate the current and proposed trade administration processes and those responsible for the work at either the local, regional, or headquarters offices. The chart entitled *Revenue Canada Trade Administration: Current and Proposed Processes* is attached at Appendix C.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

General Observation

13. Unfortunately, and this should not come much as a revelation, our response to whether or not Revenue Canada's Management has successfully established a solid backbone for service delivery once this Bill receives Royal Assent is not overly positive. In fact, Senators and the government should not find it surprising that our Brief is somewhat skeptical and raises serious questions about adequate resources, assignment of duties, accountability, training, classification of jobs, and enforcement.
14. No doubt Management will offer a different perspective. Nonetheless, Senators will find this Brief attempts to detail reasons as to why we have doubts. Senators should note we intend only to provide general statements and observations about our findings within this Brief and offer to expand on our observations with more detail during the discussion that should take place when we appear before the Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce Thursday, November 27, 1997.

Analysis and Findings

Bill C-11, Part 7, Section 166 Determination

Determination, Commodity Specialist

15. Determination is a process undertaken by a Revenue Canada Officer whereby Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty are identified in relation to what a Customs

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Broker or Importer has declared with respect to a good being imported into Canada. (*Determination of Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty* will hereinafter be referred to as *Determination*.) *Determination* is currently undertaken by Commodity Specialists who work regionally in Revenue Canada Customs or Trade Administration offices.

16. Commodity Specialists at Revenue Canada currently undertake the function of *Determination* during a 30-day window provided for after Time of Accounting. Time of Accounting refers to the time duties specified under the *Customs Act* are actually paid.

Downloading Determination to Customs Inspectors?

17. Under Bill C-11, the 30-day window after Time of Accounting will disappear, as will the job of Commodity Specialist. With Bill C-11, *Determination* will be carried out at or before Time of Accounting. In this respect, Revenue Canada will place a large emphasis on Customs Brokers and Importers to accurately account for Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty and to get it right. Again, no time frame will exist after Time of Accounting to allow a Revenue Canada Commodity Specialist to carry out the function of *Determination*.
18. *Determination*, we can reasonably conclude, will then become a Customs Inspectors responsibility.

Determination, Customs Inspectors

Training, Expertise

19. Commodity Specialists currently undergo three weeks of intensive training at Revenue Canada's College in Rigaud.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Further, extensive on-the-job training takes place, which allows for additional development of sector expertise. Experience has taught us it takes at least one full year of on-the-job training before Commodity Specialists can gain enough experience to properly carry out the function of Determination. Customs Inspectors are not trained in any aspects of Determination; nor will they have any opportunity to properly develop expertise while on the job to carry out the function of Determination.

Time, Deemed Determination

20. As we stated, Commodity Specialists currently have a 30-day window to carry out Determination, following Time of Accounting; Customs Inspectors will likely have less than 30 seconds to carry out the function of Determination at or before Time of Accounting. It should be noted that Determination is currently *Deemed* when no Commodity Specialist reviews a Customs Broker or Importer accounting of goods within the 30-day window after Time of Accounting. If Customs Inspectors do not have the luxury to actually carry out the function of Determination, we can expect all goods imported into Canada will be Deemed Determined in accordance with how goods are accounted for by the Customs Broker or Importer.
21. When Customs Inspectors already administer in excess of 70 pieces of legislation at the border, and when it is clear they will soon start to register firearms at the border and be expected to detain or arrest offenders under the *Criminal Code*, Customs Inspectors will need to be provided with more resources and critically important and urgently needed training.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Questions

22. We would ask Senators to be concerned with the following questions:
- A. Who will Revenue Canada download the function of Determination to?
 - B. If Revenue Canada intends to download Determination to Customs Inspectors, what training and resources will be offered, and when?
 - C. If Revenue Canada does not intend to download Determination to Customs Inspectors, who will be responsible to perform this function or who will be accountable for it?

Bill C-11, Section 166

Re-determination, and Further Re-determination

Re-Determination, Appeals, Tariff and Values Administrators

23. Tariff and Values Administrators (TVAs) work in Revenue Canada regional offices; they undertake Re-determination of goods imported into Canada by reviewing Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty as Determined by Commodity Specialists or as Deemed Determined. (*Re-determination of Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty* will hereinafter be referred to as Re-determination.)
24. TVAs also work on Appeals filed by Customs Brokers or Importers as they relate to a Determination by Commodity

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Specialists or a Deemed Determination.

Further Re-Determination, Further Appeals, Trade
Administrators

25. Trade Administrators (TAs) work at Revenue Canada Headquarters in Ottawa; they undertake Further Re-determination of goods imported into Canada by reviewing Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty as Re-determined by TVAs in regional offices. (*Further Re-determination of Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty* will hereinafter be referred to as Further Re-determination.)
26. TAs also work on Further Appeals filed by Customs Brokers or Importers as they relate to a Re-determination or an Appeal decision by TVAs.
27. Revenue Canada has phased out the TVA job and, we understand, replaced it with three new jobs: Compliance Verification Officer, Client Services Officer and Appeals Officer.

Downloading Further Re-determination to Regions

28. Under Bill C-11, we understand Officers in these three new jobs will undertake Re-determination, Further Re-determination, Appeals, and Further Appeals at Revenue Canada regional offices. We therefore believe work formerly done at Revenue Canada headquarters will be downloaded to regional offices.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Questions

29. We would ask Senators to be concerned with the following questions:
- D. Is Revenue Canada downloading the function of Further Re-determination to Compliance Verification Officers, and Client Services Officers in regional offices?
 - E. If Revenue Canada intends to download Further Re-determination to Compliance Verification Officers, and Client Services Officers in regional offices, what training will be offered, and when?
 - F. If Revenue Canada intends to download Further Re-determination to Compliance Verification Officers, and Client Services Officers in regional offices, does Revenue Canada intend to allocate additional resources to regional offices?
 - G. If Revenue Canada does not intend to download Further Re-determination to Compliance Verification Officers, and Client Services Officers, who will be responsible to perform these functions or who will be accountable for them?

Downloading One-step Appeals Process to Regions

30. Under Bill C-11, we understand Appeals and Further Appeals have been combined into a one-step Appeals process, which will be administered by Officers in regional offices.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Question

31. We would ask Senators to be concerned with the following question:

H. With a one-step Appeals process downloaded to Officers in regional offices, does Revenue Canada intend on allocating additional resources to regional offices?

Preparation for Submissions CITT, Federal Court of Appeals,
Supreme Court of Canada

32. Under Bill C-11, Trade Administrators at Revenue Canada headquarters will no longer be undertaking Further Re-determination or Further Appeals functions, which are currently the final steps at Revenue Canada before matters can progress to the Canadian International Trade Tribunal (CITT), the Federal Court of Appeals, or the Supreme Court of Canada.

Question

33. We would ask Senators to be concerned with the following question:

I. If Officers in regional offices will be undertaking the functions of Further Re-determination and the new one-step Appeals, will they also be responsible for undertaking background work in preparation for submissions to the CITT, the Federal Court of Appeals, or the Supreme Court of Canada ?

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Bill C-11, Part 7, Section 172
Prohibited Goods

Downloading Re-determination to Customs Inspectors

34. Under Bill C-11 Customs Inspectors will also be responsible for Determination of whether goods are prohibited, which will automatically be considered Re-determination, the latter of which was traditionally the responsibility of TVAs in Revenue Canada regional offices.

Question

- J. If Revenue Canada downloads Re-determination of Prohibited Goods to Customs Inspectors, will their job description be revised and will job classification be reviewed to reflect the additional legislative authority?

Other Related Concerns

Trade Data

35. Data collected at the time the function of Determination is carried out is crucial trade data that may ultimately be used for negotiations on existing or future international trade agreements.
36. By allowing declarations on Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty from the Customs Brokers or Importers to be Deemed Determinations, the government, for purposes of trade data, is assuming Customs Brokers or Importers will get it right the first time. The government will endeavour to make corrections through a compliance verification audit up to as many as four years after

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Determination has taken place and trade data has been recorded.

37. While getting it right the first time will be extremely important, it is not likely that Customs Brokers or Importers will be entirely successful. We believe the government should be more concerned with the reliability and accuracy of trade data collected through this process.

Question

38. We would ask Senators to be concerned with the following question:
- K. Is the government prepared to leave accounting of Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty to Customs Brokers and Importers given the importance of trade data?

Section 153, Bill C-11
\$100 Fine, Enforcement

39. While we are cognizant of the fact that other stakeholders are concerned with Revenue Canada's discretionary power with respect to the \$100 penalty that can be imposed for each failure to account for imported goods, we are equally concerned; however, our concern rests with the fact that a \$100 penalty is so low that it could easily become part of the *cost of doing business* for some Customs Brokers or Importers.
40. CEUDA is concerned that the fine structure outlined in the to be amended Sections 33.1 and 109.11 of the *Customs Act* will not be an adequate deterrent for repeat offenders who fail to comply

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

and have a history of not properly accounting for goods.

41. We suggest Revenue Canada should explore this penalty structure, giving consideration to a method that would impose higher fines for repeat offenders. Getting it repeatedly wrong should have serious implications.

Question

42. We would ask Senators to be concerned with the following question:
- L. Is Revenue Canada prepared to explore an improved penalty system that would work as a better deterrent?

Shifting Compliance Burden to Clients

43. Clearly, the government is moving away from close monitoring of imports at the time goods enter Canada for the purposes of Determination of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty, while at the same time shifting that monitoring burden to Customs Brokers, Customs Consultants, and Importers. While it is not our intention to turn the clock back and suggest a return to protectionism, we are concerned that the pendulum might be swinging too far toward voluntary compliance.
44. We find the government is treading in risky waters when shifting so much of the monitoring burden into the hands of Customs Brokers and Importers. Let us not be so accommodating that we risk being negligent.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Question

45. We would ask Senators to be concerned with the following question:
- M. Why embrace voluntary compliance at the risk of becoming negligent?

Conclusion

46. Senators, changes from Bill C-11 are intended to take place on January 1, 1998. With so much change, we find it alarming that so much is being left to the last minute. Where are the job descriptions? Who exactly will do what work? How have those jobs been classified? Who will receive training, and when? We should not be asking these questions at the eleventh hour.
47. We thank you for your interest in this matter and trust you will be concerned to address the questions we have raised throughout this Brief.
48. Given the fact that Revenue Canada has both a new Minister and a new Deputy Minister, we take this opportunity to strongly encourage the new Minister and his new Deputy to take heed of the concerns and questions we have raised. Further, the Minister and his Deputy should be advised that we are fully prepared to work with them and all Revenue Canada officials not only to continue improving labour relations between CEUDA and Revenue Canada but also to help pave the road toward an improved tariff classification system.
49. Once again, Senators we thank you most sincerely for taking the time to hear our concerns on this important Bill.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Appendix A
Summary: Questions

- A. Who will Revenue Canada download the function of Determination to?
- B. If Revenue Canada intends to download Determination to Customs Inspectors, what training and resources will be offered, and when?
- C. If Revenue Canada does not intend to download Determination to Customs Inspectors, who will be responsible to perform this function or who will be accountable for it?
- D. Is Revenue Canada downloading the function of Further Re-determination to Compliance Verification Officers, and Client Services Officers in regional offices?
- E. If Revenue Canada intends to download Further Re-determination to Compliance Verification Officers, and Client Services Officers in regional offices, what training will be offered, and when?
- F. If Revenue Canada intends to download Further Re-determination to Compliance Verification Officers, and Client Services Officers in regional offices, does Revenue Canada intend to allocate additional resources to regional offices?
- G. If Revenue Canada does not intend to download Further Re-determination to Compliance Verification Officers, and Client Services Officers, who will be responsible to perform these functions or who will be accountable for them?

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

- H. With a one-step Appeals process downloaded to Officers in regional offices, does Revenue Canada intend on allocating additional resources to regional offices?
- I. If Officers in regional offices will be undertaking the functions of Further Re-determination and the new one-step Appeals, will they also be responsible for undertaking background work in preparation for submissions to the CITT, the Federal Court of Appeals, or the Supreme Court of Canada ?
- J. If Revenue Canada downloads Re-determination of Prohibited Goods to Customs Inspectors, will their job description be revised and will job classification be reviewed to reflect the additional legislative authority?
- K. Is the government prepared to leave accounting of Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty to Customs Brokers and Importers given the importance of trade data?
- L. Is Revenue Canada prepared to explore an improved penalty system that would work as a better deterrent?
- M. Why embrace voluntary compliance at the risk of becoming negligent?

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

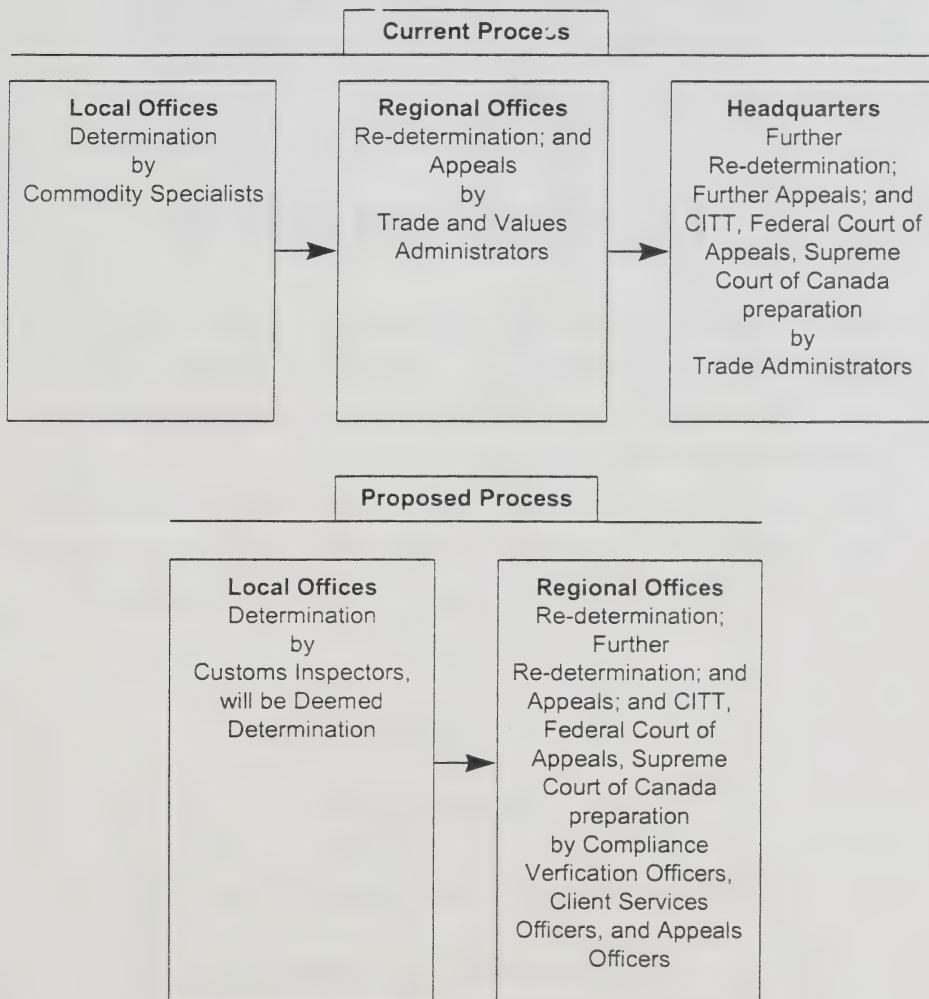
Appendix B

Summary: Definition of Terms

Appeal:	Filed by Customs Broker or Importer.
Commodity Specialist:	Works regionally at Customs and Trade offices.
Customs Inspector:	Works regionally at points of entry.
Deemed Determination:	Same as Determination but no actual review is undertaken by Customs and Trade personnel at Revenue Canada.
Determination:	First step for identifying Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty in relation to goods being imported into Canada. Requires review by Customs and Trade personnel at Revenue Canada.
Further Re-determination:	Third step for identifying Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty in relation to goods being imported into Canada. Requires review by Customs and Trade personnel at Revenue Canada.
Re-determination:	Second step for identifying Country of Origin, Tariff Classification, and Value for Duty in relation to goods being imported into Canada. Requires review by Customs and Trade personnel at Revenue Canada.
Tariff and Values Administrator:	Works regionally at Customs and Trade offices.
Time of Accounting:	Time "duty", specified under <i>Customs Act</i> , is accounted for.
Trade Administrator:	Works at headquarters Customs and Trade offices.

Customs Excise Union Douanes Accise submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade, and Commerce
respecting Bill C-11 on Tariff Simplification

Appendix C:
Revenue Canada Trade Administration
Current and Proposed Processes



ANNEXE 5900 B1/C-11, 6«1»

CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE

Présentation au

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

concernant

LE PROJET DE LOI C-11

“Loi concernant l'imposition de droits de douane et d'autres droits, la mise en oeuvre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et l'exonération de divers droits de douane ou autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence”

Présenté par:

RONNY MORAN

Président national

CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE

OTTAWA, le 27 novembre 1997

CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE

Présentation au

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE**

concernant

LE PROJET DE LOI C-11

“Loi concernant l'imposition de droits de douane et d'autres droits, la mise en oeuvre de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et l'exonération de divers droits de douane ou autres, comportant des mesures connexes et modifiant ou abrogeant certaines lois en conséquence”

Reconnaissance

1. C'est un privilège et également un honneur de pouvoir soumettre un document d'information sur le Projet de loi C-11, auquel on réfère souvent et communément comme le Projet de loi de la simplification du tarif. La Customs Excise Union Douanes Accise (CEUDA) est ravie que vous ayez accepté d'entendre notre témoignage à cet égard.
2. Nous voulons vous remercier et nous sommes confiants que vous trouverez notre document d'information important et révélateur. Nous implorons également votre indulgence et votre compréhension lorsque vous lirez notre témoignage et nous vous demandons respectueusement d'en accepter la nature constructive et positive qui est notre motif ultime.

Commentaires sur la Consultation

3. L'implication de la CEUDA au travail qui a mené à la présentation de ce Projet de loi a commencé avec notre présentation à Revenu

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

Canada d'une trousse de consultation de 104 pages en juillet 1994 dans laquelle nous avons fourni nos commentaires au Ministère lorsqu'il a entrepris la revue de la Loi sur les douanes.

4. Jusqu'à maintenant la CEUDA n'a eu aucune indication que Revenu Canada avait effectivement l'intention de mettre en oeuvre les changements à la *Loi sur les douanes* ou d'autres lois depuis la revue de la *Loi sur les douanes*. Suivant la réception de notre trousse de consultation en juillet 1994, le Ministère n'a pas informé ni consulté cette Union sur l'initiative de la simplification du tarif jusqu'à très récemment, soit le mardi 25 novembre 1997. Ce fut en effet une surprise lorsque nous avons appris lors de la réunion du comité national de consultation Union-Direction avec la Direction de Revenu Canada en octobre 1997, que la date de mise en oeuvre de ce Projet de loi était prévue pour le 1er janvier 1998.

Objectif

5. Notre document d'information tente de partager avec vous nos expériences, observations et conclusions, quant aux préoccupations reliées à ce que Revenu Canada a planifié adéquatement ou pas les changements qui seront mis en oeuvre par ce Projet de loi. Nous questionnons spécifiquement si Revenu Canada a placé suffisamment de bonnes personnes aux bons endroits avec la formation adéquate, le temps et les ressources nécessaires afin d'assumer adéquatement les diverses responsabilités qui en découleront lorsque ce Projet de loi recevra l'assentiment royal.

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

6. Nous voulons également nous assurer que nos membres qui entreprendront ces responsabilités soient classifiés et rémunérés selon les normes du Conseil du Trésor.
7. Ce n'est pas surprenant que nous ayons également des réserves quant aux attentes trop optimistes de Revenu Canada au fait que les Courtiers en douane ou les Importateurs vont se conformer de façon volontaire. Nous questionnons le fait que Revenu Canada cède trop de responsabilités aux Courtiers en douane ou aux Importateurs là où l'application de l'exécution quant à l'importation des marchandises est impliquée.

Méthodologie

8. Tout en nous posant ces questions, nous avons considéré le processus proposé d'importation de marchandises tel qu'il sera décrit dans la Loi sur les douanes une fois le Projet de loi devenu Loi. Plus précisément, nous avons regardé la Partie 5, *Marchandises prohibées*, Section 136, et la Partie 7, *Amendements reliés*, Sections 152, 153, 155, 165, 166, 169, 172 et 183 du *Projet de loi C-11* en ce qu'elles touchent les amendements à la *Loi sur les douanes*; ces sections touchent des questions qui généralement se rapportent aux sujets suivants: le délai pour la déclaration en détail, les mesures correctives; la Détermination du Classement tarifaire, la Valeur en douane, et le Pays d'origine; la Révision et le Réexamen; et les Appels.
9. Nous soulevons également des questions à savoir quels agents de Revenu Canada entreprendront ces responsabilités selon ce nouveau processus.

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

10. Nous avons pris l'occasion de préparer un certain nombre de questions que nous voulons porter à votre attention et nous sommes confiants que vous prendrez intérêt à les soulever auprès du Ministre de Revenu Canada. Les questions sont incluses tout au long de notre document d'information et sont également résumées à l'Annexe A pour en faciliter l'accès.
11. Vous voudrez peut-être également vous référer au *Résumé: Définitions des termes* à l'Annexe B.
12. Nous avons également préparé un tableau qui tente d'illustrer de façon approximative les processus actuel et proposé de l'administration des politiques commerciales ainsi que des responsables pour le travail au niveau local, régional et à l'administration centrale. Le tableau intitulé *Administration des politiques commerciales à Revenu Canada: Processus actuel et proposé* est présenté à l'Annexe C.

Observation générale

13. Malheureusement, et ceci ne devrait pas apparaître comme une révélation, notre réponse n'est pas très positive en ce qui concerne le point suivant, si oui ou non la Direction de Revenu Canada a établi avec succès un pivot solide pour la prestation des services une fois que le Projet de loi recevra l'assentiment royal. En fait, les Sénateurs et les Sénatrices et le gouvernement ne devraient pas trouver surprenant que notre document d'information soit quelque peu sceptique et soulève de sérieuses questions au sujet des ressources adéquates, de l'attribution des tâches, de l'imputabilité, de la formation, de la classification des postes et de l'application de la loi.

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

14. Sans doute que la Direction offrira une perspective différente. Néanmoins, les Sénateurs et les Sénatrices vont trouver que ce document tente d'énumérer les raisons pour lesquelles nous avons des doutes. Les Sénateurs et les Sénatrices devraient remarquer que nous avons l'intention seulement de fournir des énoncés et des observations d'ordre général au sujet de nos conclusions à l'intérieur de ce document et nous vous offrons la possibilité d'élaborer sur nos observations avec plus de détails pendant la discussion qui devrait prendre place lorsque nous paraîtrons devant le Comité sénatorial permanent sur les banques et le commerce, jeudi le 27 novembre 1997.

Analyse et conclusions

Projet de loi C-11, Partie 7, Section 166 Détermination

Détermination, Spécialistes des marchandises

15. La Détermination est un processus entrepris par un agent de Revenu Canada par lequel le Pays d'origine, le Classement tarifaire et la Valeur en douane sont identifiés relativement à ce que le Courtier en douane ou l'Importateur a déclaré en détail quant à la marchandise importée au Canada. (Dorénavant, on référera à la *Détermination du pays d'origine, le Classement tarifaire et la Valeur en douane* comme la Détermination.) La Détermination est présentement entreprise par les Spécialistes des marchandises qui travaillent en région, dans les bureaux des Douanes ou de l'Administration des politiques commerciales à Revenu Canada.

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

16. Les Spécialistes des marchandises à Revenu Canada assument les fonctions de la Détermination pendant une période de 30 jours prévue après le délai de la déclaration en détail. Le délai de la déclaration en détail réfère au délai d'intervention pendant lequel les droits de douane spécifiés dans la *Loi sur les douanes* doivent être payés.

Délégation de la fonction de la Détermination aux Inspecteurs des Douanes?

17. Selon le Projet de loi C-11, la période de 30 jours après le délai de déclaration en détail disparaîtra, ainsi que le travail des Spécialistes des marchandises. Avec le Projet de loi C-11, la Détermination sera effectuée au moment ou avant le temps de déclaration en détail. À cet égard, Revenu Canada mettra l'accent sur les Courtiers en douane et les Importateurs pour qu'ils s'assurent du Pays d'origine, du Classement tarifaire et de la Valeur en douane et qu'ils le fassent correctement. Encore une fois, aucun délai n'existera après le délai de déclaration en détail afin de permettre aux Spécialistes des marchandises de Revenu Canada d'assumer la fonction de la Détermination.
18. Nous pouvons conclure de façon raisonnable que la Détermination deviendra une responsabilité des Inspecteurs des Douanes.

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

Détermination, Inspecteurs des Douanes

Formation, Expertise

19. Les Spécialistes des marchandises entreprennent présentement une formation intensive de trois semaines au Collège de Revenu Canada à Rigaud. De plus, ils subissent une formation considérable en cours d'emploi, ce qui permet un perfectionnement additionnel dans l'expertise d'un secteur. L'expérience nous a démontré qu'au moins une année complète de formation en cours d'emploi est nécessaire avant que les Spécialistes des marchandises puissent avoir l'expérience nécessaire pour assumer convenablement la fonction de la Détermination. Les Inspecteurs des Douanes ne sont pas formés dans aucun des aspects de la Détermination; ils n'auront pas plus l'occasion de développer une expertise adéquate lorsqu'ils seront en poste pour assumer la fonction de la Détermination.

Temps, Détermination réputée

20. Comme nous l'avons déjà mentionné, les Spécialistes des marchandises ont présentement une période de 30 jours pour assumer la Détermination, après le délai de la déclaration en détail; les Inspecteurs des Douanes auront vraisemblablement moins de 30 secondes pour assumer la fonction de la Détermination au moment ou avant le temps de la déclaration en détail. Il est à noter que la Détermination est présentement réputée lorsqu'aucun Spécialiste des marchandises ne revoit la déclaration de marchandises d'un Courtier en douane ou d'un Importateur durant la période de 30 jours après le délai de la déclaration en détail. Si les Inspecteurs des Douanes n'ont pas le

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

luxé d'assumer cette fonction de la Détermination, nous pouvons prévoir que toutes les marchandises importées au Canada seront réputées déterminées conformément aux marchandises déclarées en détail par les Courtiers en douane ou les Importateurs.

21. Étant donné que les Inspecteurs des Douanes administrent déjà au delà de 70 parties de lois à la frontière, et qu'il est clair qu'ils commenceront bientôt à enregistrer des armes à feu à la frontière et qu'on s'attendra à ce qu'ils détiennent ou fassent l'arrestation des contrevenants sous le Code criminel, les Inspecteurs des Douanes auront besoin de plus de ressources et ils auront besoin de formation extrêmement importante et urgente.

Questions

22. Nous demanderions aux Sénateurs et aux Sénatrices de se préoccuper des questions suivantes:
- A. À qui Revenu Canada va-t-il transférer la fonction de la Détermination?
 - B. Si Revenu Canada a l'intention de transférer la Détermination aux Inspecteurs des Douanes, quelle formation et quelles ressources seront offertes, et à quel moment?
 - C. Si Revenu Canada n'a pas l'intention de transférer la fonction de la Détermination aux Inspecteurs des Douanes, qui sera responsable d'accomplir cette fonction, ou qui en sera imputable?

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

Projet de loi C-11, Section 166

La Révision et le Réexamen

Les Administrateurs de la Révision, des Appels, du Tarif et de la Valeur

23. Les Administrateurs du Tarif et de la Valeur travaillent dans les bureaux régionaux de Revenu Canada; ils accomplissent la fonction de la Révision des marchandises importées au Canada en revoyant le Pays d'origine, le Classement tarifaire et la Valeur en douane comme il est déclaré par les Spécialistes des marchandises ou comme étant réputé déclaré. (Dorénavant, on référera à la *Révision du Pays d'origine, au Classement tarifaire et à la Valeur en douane*, comme étant la Révision.)
24. Les Administrateurs du tarif et de la valeur travaillent également aux Appels logés par les Courtiers en douane ou les Importateurs, Appels qui découlent de la Détermination faite par les Spécialistes des marchandises ou des Déterminations réputées.

Réexamen, Appels, Administrateurs des politiques commerciales

25. Les administrateurs des politiques commerciales travaillent à l'Administration centrale de Revenu Canada à Ottawa; ils assument la tâche du Réexamen des marchandises importées au Canada en revoyant le Pays d'origine, le Classement tarifaire, et la Valeur en douane comme il a été déclaré par les Administrateurs du tarif et de la valeur dans les bureaux régionaux. (Dorénavant, on référera au *Réexamen du Pays d'origine, au Classement tarifaire, et à la Valeur en douane*, comme le Réexamen.)

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

26. Les administrateurs des politiques commerciales travaillent également aux Appels subséquents logés par les Courtiers en douane ou les Importateurs, Appels qui sont reliés à la Révision ou à une décision d'Appel par les Administrateurs du tarif et de la valeur.
27. Revenu Canada supprime progressivement le travail des Administrateurs du tarif et de la valeur, et nous croyons, qu'il l'a remplacé par trois nouveaux emplois: l'agent de vérification de l'exécution, l'agent des services à la clientèle et l'agent d'appels.

Transfert du Réexamen aux régions

28. Sous le Projet de loi C-11, nous comprenons que les agents dans ces trois nouveaux postes vont accomplir les fonctions de Révision et de Réexamen, d'Appels et d'Appels subséquents dans les bureaux régionaux de Revenu Canada. Nous avons raison de croire que le travail autrefois effectué à l'Administration centrale de Revenu Canada sera transféré aux bureaux régionaux.

Questions

29. Nous demanderions aux Sénateurs et aux Sénatrices de se préoccuper des questions suivantes:
 - D. Est-ce que Revenu Canada transfère la fonction de Réexamen aux agents de vérification de l'exécution et aux agents des services à la clientèle dans les bureaux régionaux?

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

- E. Si Revenu Canada entend transférer la fonction du Réexamen aux agents de vérification de l'exécution et aux agents des services à la clientèle dans les bureaux régionaux, quelle formation sera offerte et à quel moment?
- F. Si Revenu Canada entend transférer la fonction du Réexamen aux agents de vérification de l'exécution et aux agents des services à la clientèle dans les bureaux régionaux, est ce que Revenu Canada entend allouer des ressources supplémentaires aux bureaux régionaux?
- G. Si Revenu Canada n'entend pas transférer la fonction du Réexamen aux agents de vérification de l'exécution et aux agents des services à la clientèle aux bureaux régionaux, qui sera responsable d'accomplir ces fonctions ou qui en sera imputable?

Transfert du processus d'Appels à étape unique dans les régions

- 30. Sous le Projet de loi C-11, nous comprenons que les Appels et les Appels subséquents ont été combinés dans un processus d'Appels à étape unique qui sera administré par les agents dans les bureaux régionaux.

Question

- 31. Nous demanderions aux Sénateurs et aux Sénatrices de se préoccuper de la question suivante:
 - H. Avec un processus d'Appels à étape unique transféré aux agents dans les bureaux régionaux, est-ce que Revenu

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

Canada a l'intention d'allouer des ressources
supplémentaires aux bureaux régionaux?

Préparation de Soumissions au TCCI, à la Cour fédérale d'Appels,
à la Cour Suprême du Canada

32. Sous le Projet de loi C-11, les Administrateurs des politiques commerciales à l'Administration centrale de Revenu Canada n'assumeront plus les fonctions de Réexamen et d'Appels subséquents, qui constituent habituellement les étapes finales à Revenu Canada avant qu'un sujet ne puisse progresser au Tribunal canadien du commerce international (TCCI), à la Cour fédérale d'Appels, ou à la Cour Suprême du Canada.

Question

33. Nous demanderions aux Sénateurs et aux Sénatrices de se préoccuper de la question suivante:
- I. Si les agents dans les bureaux régionaux vont assumer les fonctions de Réexamen et le nouveau processus d'Appels à étape unique, seront-ils aussi responsables d'assumer le travail d'arrière-plan pour la préparation des soumissions au TCCI, à la Cour fédérale d'Appels, ou à la Cour Suprême du Canada?

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

Projet de loi C-11, Partie 7, Section 172

Marchandises prohibées

Transfert de la Révision aux Inspecteurs de Douanes

34. Sous le Projet de loi C-11 les Inspecteurs de Douanes seront aussi responsables de la Détermination des marchandises qui sont prohibées, lesquelles seront automatiquement considérées des Révisions, lesquelles dernières étaient traditionnellement la responsabilité de l'Administrateur du tarif et de la valeur dans les bureaux régionaux de Revenu Canada.

Question

- J. Si Revenu Canada transfère la Révision des marchandises prohibées aux Inspecteurs de Douanes, est-ce que leur description de poste sera révisée et la classification de leur poste revue afin de refléter le pouvoir législatif supplémentaire?

Autres préoccupations connexes

Données commerciales

35. Le fait de recueillir les données au moment où la fonction de la Détermination se produit est une donnée commerciale cruciale qui peut être ultimement utilisée pour les négociations dans les ententes internationales existantes ou futures.
36. En permettant que les déclarations sur le Pays d'origine, le Classement tarifaire, et la Valeur en douane des Courtiers en

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

douane ou des Importateurs ne soient que des Déterminations réputées, le gouvernement, pour des fins de données commerciales, assume que les Courtiers en douane ou les Importateurs le feront bien dès la première fois. Le gouvernement va essayer d'apporter des corrections au moyen d'une validation de la vérification de l'exécution qui peut aller jusqu'à quatre ans après que la Détermination ait eu lieu et que les données commerciales aient été enregistrées.

37. Bien qu'obtenir l'information correctement dès la première fois sera très important, ce n'est pas évident que les Courtiers en douane ou les Importateurs auront un succès complet. Nous croyons que le gouvernement devrait être plus préoccupé par la fiabilité et l'exactitude des données commerciales recueillies au cours du processus.

Question

38. Nous demanderions aux Sénateurs et aux Sénatrices de se préoccuper de la question suivante:
- K. Est-ce que le gouvernement est prêt à céder la déclaration en détail du Pays d'origine, du Classement tarifaire, et de la Valeur en douane aux Courtiers en douane et aux Importateurs étant donné l'importance des données commerciales?

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

Projet de loi C-11, Section 153

Amende de 100 \$, Exécution

39. Bien que nous soyons au courant du fait que d'autres intervenants se préoccupent du pouvoir discrétionnaire de Revenu Canada en ce qui concerne l'amende de 100 \$ qui peut être imposée pour chaque manquement à une déclaration en détail de marchandises importées, nous en sommes tout autant préoccupés. Cependant, notre préoccupation repose sur le fait qu'une amende de 100 \$ est si peu que ça pourrait facilement devenir une partie du *coût d'exploitation* pour certains Courtiers en douane ou Importateurs.
40. La CEUDA est préoccupée par le fait que la grille des amendes mentionnée dans les Sections à être modifiées, 33.1 et 109.11 de la *Loi sur les douanes* ne constitue pas une dissuasion adéquate pour les récidivistes qui refusent de se conformer à la loi et qui ont un historique de ne pas déclarer correctement en détail les marchandises.
41. Nous suggérons que Revenu Canada devrait étudier sous tous ses aspects cette structure d'amendes, en donnant plus d'importance à une méthode qui imposerait de plus fortes amendes aux récidivistes. Le fait d'agir de façon fautive régulièrement devrait avoir des implications sérieuses.

Question

42. Nous demanderions aux Sénateurs et aux Sénatrices de se préoccuper de la question suivante:

L. Est-ce que Revenu Canada est prêt à envisager un système

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

d'amendes amélioré qui agirait comme un meilleur moyen de dissuasion?

Transposer le fardeau de l'exécution aux clients

43. Clairement, le gouvernement s'éloigne d'un contrôle serré des importations au moment où les marchandises entrent au Canada pour y subir la Détermination d'origine, le Classement tarifaire, et la Valeur en douane, alors qu'au même moment il transfère la responsabilité de la vérification aux Courtiers en douane, aux Consultants en douane, et aux Importateurs. Bien que ce ne soit pas notre intention de reculer dans le temps et de suggérer un retour au protectionnisme, nous sommes préoccupés par le fait que le pendule pourrait balancer trop loin vers l'exécution volontaire.
44. Nous trouvons que le gouvernement s'aventure sur des eaux troubles en transférant tellement de la responsabilité du contrôle entre les mains des Courtiers en douane et des Importateurs. Ne soyons pas accommodants au point de risquer d'être négligents.

Question

45. Nous demanderions aux Sénateurs et aux Sénatrices de se préoccuper de la question suivante:
- M. Pourquoi accepter une exécution volontaire au risque de devenir négligents?

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

Conclusion

46. Messieurs les Sénateurs et Mesdames les Sénatrices, les modifications au Projet de loi C-11 sont prévues d'être en vigueur le 1er janvier 1998. Avec autant de changements, nous trouvons alarmant que tant de choses restent à faire à la dernière minute. Où sont les descriptions de postes? Qui exactement va faire telle et telle tâches? De quelle façon a-t-on classifié ces postes? Qui sera admissible à la formation, et à quel moment? Nous ne devrions pas nous poser ces questions à la dernière minute?
47. Nous vous remercions de votre intérêt à ce sujet et avons confiance que vous traiterez les questions que nous avons soulevées tout au long de ce document d'information.
48. Étant donné que Revenu Canada a à la fois un nouveau Ministre et un nouveau Sous-ministre, nous prenons l'occasion pour encourager fortement le nouveau Ministre et son nouveau Sous-ministre à tenir compte des préoccupations et des questions que nous avons soulevées. De plus, le Ministre et le Sous-ministre doivent bien comprendre que nous sommes tout-à-fait prêts à travailler avec eux et tous les fonctionnaires de Revenu Canada non seulement pour continuer à améliorer les relations patronales-syndicales entre la CEUDA et Revenu Canada mais aussi afin d'aider à paver la route vers un système de classement tarifaire amélioré.
49. Encore une fois, Messieurs les Sénateurs et Mesdames les Sénatrices, nous tenons à vous remercier le plus sincèrement de prendre le temps d'écouter nos préoccupations vis-à-vis cet important Projet de loi.

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

Annexe A

Résumé: Questions

- A. À qui Revenu Canada va-t-il transférer la fonction de Détermination?
- B. Si Revenu Canada a l'intention de transférer la Détermination aux Inspecteurs des Douanes, quelle formation et quelles ressources seront offertes, et à quel moment?
- C. Si Revenu Canada n'a pas l'intention de transférer la fonction de la Détermination aux Inspecteurs des Douanes, qui sera responsable d'accomplir cette fonction ou qui en sera imputable?
- D. Est-ce que Revenu Canada transfère la fonction de Réexamen aux agents de vérification de l'exécution et aux agents des services à la clientèle dans les bureaux régionaux?
- E. Si Revenu Canada entend transférer la fonction du Réexamen aux agents de vérification de l'exécution et aux agents des services à la clientèle dans les bureaux régionaux, quelle formation sera offerte et à quel moment?
- F. Si Revenu Canada entend transférer la fonction du Réexamen aux agents de vérification de l'exécution et aux agents des services à la clientèle dans les bureaux régionaux, est ce que Revenu Canada entend allouer des ressources supplémentaires aux bureaux régionaux?
- G. Si Revenu Canada n'entend pas transférer la fonction du Réexamen aux agents de vérification de l'exécution et aux agents des services à la clientèle aux bureaux régionaux, qui sera responsable d'accomplir ces fonctions ou qui en sera imputable?

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

- H. Avec un processus d'Appels à étape unique transféré aux Agents dans les bureaux régionaux, est-ce que Revenu Canada a l'intention d'allouer des ressources supplémentaires aux bureaux régionaux?
- I. Si les Agents dans les bureaux régionaux vont assumer les fonctions de Réexamen et le nouveau processus d'Appels à étape unique, seront-ils aussi responsables d'assumer le travail d'arrière-plan pour la préparation des soumissions au TCCI, à la Cour fédérale d'Appels, ou à la Cour suprême du Canada?
- J. Si Revenu Canada transfère la Révision des marchandises prohibées aux Inspecteurs de Douanes, est-ce que leur description de poste sera révisée et la classification de leur poste revue afin de refléter le pouvoir législatif supplémentaire?
- K. Est-ce que le gouvernement est prêt à céder la déclaration en détail du Pays d'origine, du Classement tarifaire, et de la Valeur en douane aux Courtiers en douane et aux Importateurs étant donné l'importance des données commerciales?
- L. Est-ce que Revenu Canada est prêt à envisager un système d'amendes amélioré qui agirait comme un meilleur moyen de dissuasion?
- M. Pourquoi accepter une exécution volontaire au risque de devenir négligents?

Présentation de la Customs Excise Union Douanes Accise au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif

Annexe B

Résumé: Définition des termes

Administrateur des politiques commerciales:

Travaille à l'Administration centrale dans les bureaux des Douanes et de l'Administration des politiques commerciales.

Administrateur du Tarif et de la Valeur:

Travaille en région dans les bureaux des Douanes et de l'Administration des politiques commerciales.

Appel:

Logé par les Courtiers en douane ou les Importateurs.

Délai de la déclaration en détail:

Délai "valeur en douane", tel que spécifié dans la *Loi sur les douanes*, est déclaré en détail.

Détermination:

Première étape pour identifier le Pays d'origine, le Classement tarifaire, et la Valeur en douane par rapport à la marchandise qui est importée au Canada. Ceci demande une revue par le personnel des Douanes et de l'Administration des politiques commerciales à Revenu Canada.

Détermination réputée:

La même chose que la Détermination sauf qu'aucune revue réelle n'est faite par le personnel de Douanes et de l'Administration des politiques commerciales à Revenu Canada.

Inspecteur des Douanes:

Travaille en région aux points d'entrée.

Réexamen:

Troisième étape pour identifier le Pays d'origine, le Classement tarifaire, et la Valeur en douane par rapport à la marchandise qui est importée au Canada. Ceci demande une revue par le personnel de Douanes et de l'Administration des politiques commerciales à Revenu Canada.

Révision:

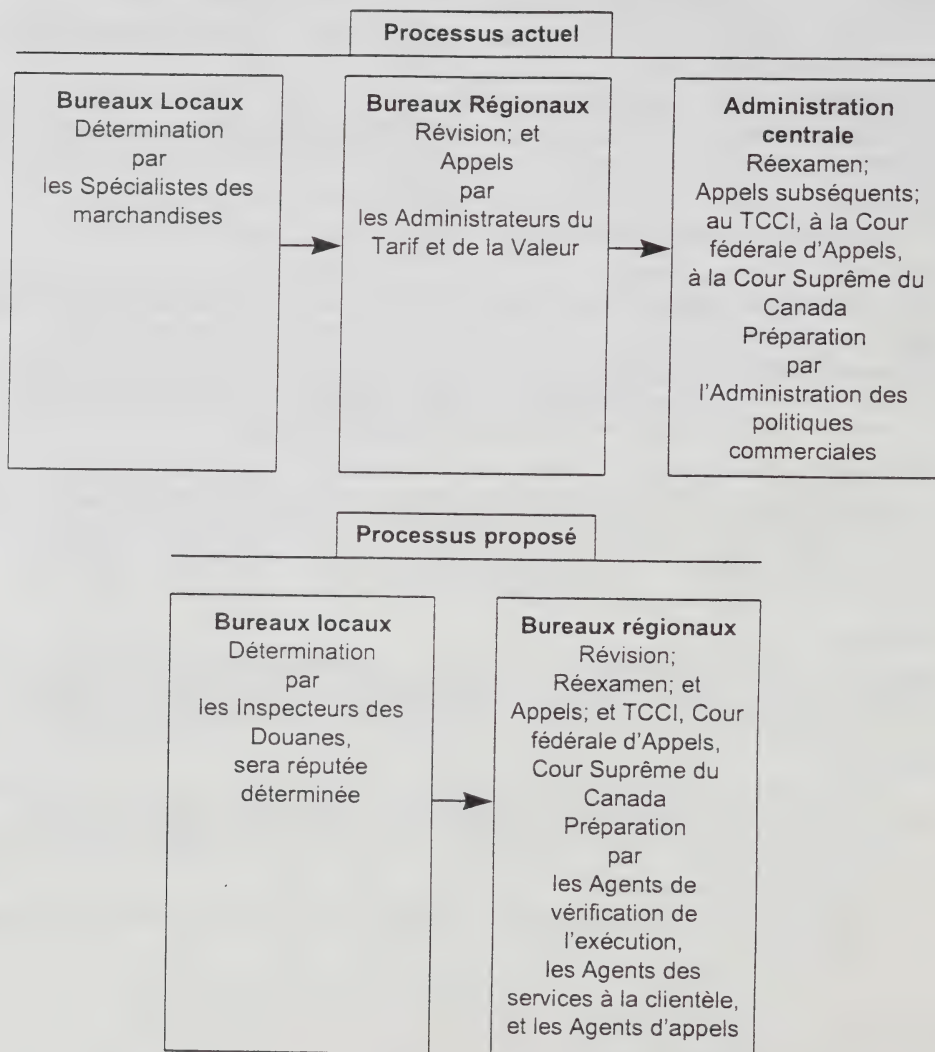
Deuxième étape pour identifier le Pays d'origine, le Classement tarifaire, et la Valeur en douane par rapport à la marchandise qui est importée au Canada. Ceci demande une revue par le personnel de Douanes et de l'Administration des politiques commerciales à Revenu Canada.

Spécialiste des marchandises:

Travaille en région aux bureaux des Douanes et de l'Administration des politiques commerciales.

**Customs Excise Union Douanes Accise présentation au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
concernant le Projet de loi C-11 sur la simplification du tarif**

**Annexe C
Administration des politiques commerciales à Revenu Canada
Processus actuel et proposé**



From the Japan Automobile Manufacturers Association of Canada:

Mr. David Worts, Executive Director;
Mr. Vaughn Hibbits, Vice-President, Administration, Honda of Canada Manufacturing; and
Mr. Adriaan Korstanje, General Manager, Toyota Manufacturing Canada Inc.

Thursday, December 4, 1997

From Carleton University's Centre for Trade Policy and Law:

Professor Michael Hart, Norman Patterson School.

From the Canadian Steel Producers Association:

Ms Jean Van Loon, President; and
Mr. Denis Martin, Manager, Trade Relations and Market Data, Dofasco Inc.

From the Department of Finance:

Mr. Terry Collins-Williams, Director, and
Mr. Gilles Le Blanc, Senior Chief.

From Industry Canada:

Mr. Slawek Skorupinski, Director General, Automotive Branch.

From Customs Excise Union:

Mr. Ronny Moran, National President;
Ms Karen Dwyer, National Vice-President, Prairies and National Capital Region; and
Mr. George Scott, National Vice-President, Pacific.

De la Japan Automobile Manufacturers Association of Canada:

M. David Worts, directeur général;
M. Vaughn Hibbits, vice-président, Administration, Honda of Canada Manufacturing; et
M. Adriaan Korstanje, directeur général, Toyota Canada Inc.

Le jeudi 4 décembre 1997

Du Centre de droit et de politique commerciale de l'Université Carleton:

M. Michael Hart, professeur, École Norman Patterson.

De l'Association canadienne des producteurs d'acier:

Mme Jean Van Loon, présidente; et
M. Denis Martin, gestionnaire, Relations commerciales et données de marché, Dofasco Inc.

Du ministère des Finances:

M. Terry Collins-Williams, directeur; et
M. Gilles Le Blanc, chef principal.

D'Industrie Canada:

M. Slawek Skorupinski, directeur général, Direction générale du transport routier.

De l'Union Douanes Accise:

M. Ronny Moran, président national;
Mme Karen Dwyer, vice-présidente nationale, Prairies et la région de la capitale nationale; et
M. George Scott, vice-président national, Pacifique.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing

45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition

45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Jim Peterson, P.C., M.P., Secretary of State
(International Financial Institutions).

L'honorable Jim Peterson, c.p., député, secrétaire d'État
(Institutions financières internationales).

WITNESSES—TÉMOINS

Tuesday, December 2, 1997

From the Department of Finance:

Mr. Terry Collins-Williams, Director, International Trade
Policy Section;

Mr. Gilles Le Blanc, Senior Chief;

Mr. Fraser Laschinger, Coordinator, Simplified Tariff; and

Ms Christine Wiecek, Officer.

From the Department of Revenue Canada:

Ms Candace Breakwell, Director, Tariff Simplification, Trade
Policy and Interpretations Directorate.

From the Canadian Vehicle Manufacturers' Association:

Mr. David Adams, Director, Policy Development;

Mr. Othmar Stein, Vice-President, Public Affairs, Chrysler
Canada Limited;

Mr. Michael Sheridan, Director, Government Relations, Ford
Motor Company of Canada, Limited; and

Ms Faye Roberts, Senior Policy Advisor, Trade, General
Motors of Canada Limited.

From the Automotive Parts Manufacturers Association:

Mr. Ken MacDonald, Director, Policy Development.

Le mardi 2 décembre 1997

Du ministère des Finances:

M. Terry Collins-Williams, directeur, Section des politiques
du commerce international;

M. Gilles Le Blanc, chef principal;

M. Fraser Laschinger, coordonnateur, Tarif simplifié; et

Mme Christine Wiecek, agente.

De Revenu Canada:

Mme Candace Breakwell, directrice, Simplification du Tarif
des douanes, Direction de la politique.

De l'Association canadienne des constructeurs de véhicules:

M. David Adams, directeur, Élaboration des politiques;

M. Othmar Stein, vice-président, Affaires publiques, Chrysler
Canada Limitée;

M. Michael Sheridan, directeur, Relations gouvernementales,
Ford du Canada Limitée; et

Mme Faye Roberts, analyste de la politique commerciale,
General Motors du Canada Limitée.

De l'Association des fabricants de pièces d'automobile:

M. Ken MacDonald, directeur, Élaboration de politiques.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Tuesday, December 9, 1997

Issue No. 7

First and only meeting on:

Bill C-10, Act to implement a convention between Canada and Sweden, a convention between Canada and the Republic of Lithuania, a convention between Canada and the Republic of Kazakhstan, a convention between Canada and the Republic of Iceland and a convention between Canada and the Kingdom of Denmark for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and to amend the Canada-Netherlands Income Tax Convention Act, 1986 and the Canada-United States Tax Convention Act, 1984.

Seventh meeting on:

Examination of the state of the financial system in Canada.

INCLUDING:
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-10)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le mardi 9 décembre 1997

Fascicule n° 7

Première et unique réunion concernant:

le projet de loi C-10. Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la Suède, une convention conclue entre le Canada et la République de Lituanie, une convention conclue entre Canada et la République du Kazakhstan, une convention conclue entre le Canada et la République d'Islande et une convention conclue entre le Canada et le Royaume du Danemark, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, et modifiant la Loi de 1986 sur la Convention Canada-Pays-Bas en matière d'impôts sur le revenu et la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts.

Septième réunion concernant:

Examen de l'état du système financier canadien.

Y COMPRIS:
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-10)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kolber
Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C.	Meighen
(or Carstairs)	St. Germain, P.C.
Hervieux-Payette, P.C.	Stanbury
Kelleher, P.C.	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kolber substituted for that of the Honourable Senator Poulin (*December 8, 1997*).

The name of the Honourable Senator Hervieux-Payette substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*December 8, 1997*).

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*December 8, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kolber
Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
Callbeck	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p.	Meighen
(ou Carstairs)	St. Germain, c.p.
Hervieux-Payette, c.p.	Stanbury
Kelleher, c.p.	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kolber est substitué à celui de l'honorable Sénateur Poulin (*le 8 décembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Hervieux-Payette est substitué à celui de l'honorable Sénateur Kenny (*le 8 décembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable Sénateur Ferretti Barth (*le 8 décembre 1997*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, December 8, 1997:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Grafstein, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., for the second reading of Bill C-10, An Act to implement a convention between Canada and Sweden, a convention between Canada and the Republic of Lithuania, a convention between Canada and the Republic of Kazakhstan, a convention between Canada and the Republic of Iceland and a convention between Canada and the Kingdom of Denmark for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and to amend the Canada-Netherlands Income Tax Convention Act, 1986 and the Canada-United States Tax Convention Act, 1984.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Grafstein moved, seconded by the Honourable Senator Forest, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 8 décembre 1997:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Grafstein, appuyée par l'honorable sénateur Austin, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-10, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la Suède, une convention conclue entre le Canada et la République de Lituanie, une convention conclue entre le Canada et la République du Kazakhstan, une convention conclue entre le Canada et la République d'Islande et une convention conclue entre le Canada et le Royaume du Danemark, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, et modifiant la Loi de 1986 sur la Convention Canada-Pays-Bas en matière d'impôts sur le revenu et la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Grafstein propose, appuyé par l'honorable sénateur Forest, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 9, 1997
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 9:35 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Callbeck, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, Meighen, St. Germain, P.C., Stewart and Tkachuk (11).

Other senators present: The Honourable Senators Grafstein, Oliver and Whelan, P.C. (3).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Mr. Gerry Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Finance:

Mr. Dan MacIntosh, Legislation Coordinator, Tax Policy Branch; and

Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division.

From Canadians Asking for Social Security Equality:

Mr. William Thrasher, Spokesperson.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 8, 1997, the committee proceeded to study Bill C-10, Act to implement a convention between Canada and Sweden, a convention between Canada and the Republic of Lithuania, a convention between Canada and the Republic of Kazakhstan, a convention between Canada and the Republic of Iceland and a convention between Canada and the Kingdom of Denmark for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and to amend the Canada-Netherlands Income Tax Convention Act, 1986 and the Canada-United States Tax Convention Act, 1984.

Mr. MacIntosh made an opening statement and then, along with Mr. Déry, answered questions.

Mr. Thrasher made an opening statement and answered questions.

It was agreed, — That, upon receipt of a letter from the Minister of Finance giving his assurance that Canada will not proceed with ratification of the protocol with the Netherlands until the committee is satisfied with respect to the article on mutual assistance in collection of taxes, Bill C-10 be adopted and reported to the Senate without amendment.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 9 décembre 1997
(12)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Callbeck, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, Meighen, St. Germain, c.p., Stewart et Tkachuk (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grafstein, Oliver et Whelan, c.p. (3).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerry Goldstein, directeur, Division de l'économie et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

M. Dan MacIntosh, coordonnateur de la législation, Direction de la politique de l'impôt; et

M. Jean-Marc Déry, chef, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt.

De «Canadians Asking for Social Security Equality»:

M. William Thrasher, porte-parole.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 8 décembre 1997, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-10, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la Suède, une convention conclue entre le Canada et la République de Lituanie, une convention conclue entre le Canada et la République du Kazakhstan, une convention conclue entre le Canada et la République d'Islande et une convention conclue entre le Canada et le Royaume du Danemark, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'invasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu, et modifiant la Loi de 1986 sur la Convention Canada-Pays-Bas en matière d'impôt sur le revenu et la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôt.

M. MacIntosh fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de M. Déry.

M. Thrasher fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu — QUE, sur réception d'une lettre du ministre des Finances donnant l'assurance que le Canada ne ratifiera pas le protocole avec les Pays-Bas tant que le comité n'aura pas obtenu satisfaction en ce qui concerne l'article portant sur l'assistance mutuelle en matière de perception, le projet de loi C-10 soit adopté et QU'il en soit fait rapport au Sénat sans amendement.

At 10:45 a.m., pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its study of institutional investors. (See Issue No. 1, October 23, 1997, for the full text of the Order of Reference.)

The committee reviewed, *in camera*, a draft report on professional liability.

At 11:35 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 10 h 45, en conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité reprend son examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement son étude sur les investisseurs institutionnels. (Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 1 du 23 octobre 1997.)

Le comité examine, à huis clos, une ébauche de rapport sur la responsabilité professionnelle.

À 11 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, November 9, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your committee, to which was referred the Bill C-10, Act to implement a convention between Canada and Sweden, a convention between Canada and the Republic of Lithuania, a convention between Canada and the Republic of Kazakhstan, a convention between Canada and the Republic of Iceland and a convention between Canada and the Kingdom of Denmark for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and to amend the Canada-Netherlands Income Tax Convention Act, 1986 and the Canada-United States Tax Convention Act, 1984, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated December 8, 1997, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 9 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le projet de loi C-10, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la Suède, une convention conclue entre le Canada et la République de Lituanie, une convention conclue entre le Canada et la République du Kazakhstan, une convention conclue entre le Canada et la République d'Islande et une convention conclue entre le Canada et le Royaume du Danemark, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, et modifiant la Loi de 1986 sur la Convention Canada-Pays-Bas en matière d'impôts sur le revenu et la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts, a, conformément à l'ordre de renvoi du 8 décembre 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 9, 1997

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-10, to implement a convention between Canada and Sweden, a convention between Canada and the Republic of Lithuania, a convention between Canada and the Republic of Kazakhstan, a convention between Canada and the Republic of Iceland and a convention between Canada and the Kingdom of Denmark for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and to amend the Canada-Netherlands Income Tax Convention Act, 1986 and the Canada-United States Tax Convention Act, 1984, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We are here to consider Bill C-10, to implement a convention between Canada and Sweden and several other countries.

We have two witnesses this morning. From the Department of Finance, we have Mr. Dan MacIntosh, Legislative Coordinator, Tax Policy Branch. In a moment, I will ask you to introduce your colleague.

Following the presentation from the department, we will have a presentation by Mr. William Thrasher, Spokesperson for Canadians Asking for Social Security Equality.

I think, Mr. MacIntosh, you will begin with a brief explanation of the bill. Members of this committee have two strong concerns about it. I assume that you will answer those concerns in your opening comments. We will proceed to ask you questions and then hear Mr. Thrasher's comments. Please proceed.

Mr. Dan MacIntosh, Legislation Coordinator, Tax Policy Branch, Department of Finance: With me today is Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Department of Finance.

The Chairman: He has appeared before us on several occasions respecting similar types of tax treaties.

Mr. MacIntosh: That is correct.

I will give you a brief overview of the bill and then move on to those matters which are of particular interest to the members of the committee.

Bill C-10 is needed in order to implement tax treaties with Sweden, Lithuania, Kazakhstan, Iceland and Denmark and to implement protocols amending the tax treaties that Canada has with the Netherlands and the United States.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 9 décembre 1997

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-10, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la Suède, une convention conclue entre le Canada et la république de Lituanie, une convention conclue entre le Canada et la République du Kazakhstan, une convention conclue entre le Canada et la république d'Islande et une convention conclue entre le Canada et le Royaume du Danemark, en vue d'éviter les doubles impositions ou de prévenir l'invasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu, et modifiant la Loi de 1986 sur la Convention Canada-Pays-Bas en matière d'impôt sur le revenu et la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôt, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour en faire l'examen.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous nous réunissons pour examiner le projet de loi C-10, loi qui met en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la Suède, ainsi que divers autres pays.

Nous entendrons ce matin deux témoins. Nous commencerons par un représentant du ministère des Finances, M. Dan MacIntosh, coordonnateur législatif, Direction de la politique de l'impôt. Dans un instant, je vous demanderai de nous présenter votre collègue.

Après le témoignage du ministère, nous entendrons M. William Thrasher, porte-parole du groupe Canadians Asking for Social Security Equality.

Monsieur MacIntosh, je crois savoir que vous commencerez votre exposé par une brève explication du projet de loi. Les membres de notre comité s'inquiètent fortement de deux éléments de ce projet de loi. Je suppose que vous traiterez de ces éléments dans vos observations préliminaires. Nous vous poserons ensuite des questions, puis nous passerons aux observations de M. Thrasher. Allez-y.

M. Dan MacIntosh, coordonnateur législatif, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances: Je suis accompagné aujourd'hui de M. Jean-Marc Déry, chef des conventions fiscales à la Division de la législation de l'impôt du ministère des Finances.

Le président: Nous l'avons déjà entendu à plusieurs reprises au sujet de conventions fiscales semblables.

M. MacIntosh: C'est exact.

Je commencerai par un bref aperçu du projet de loi, puis je passerai aux questions qui intéressent plus particulièrement les membres du comité.

Le projet de loi C-10 est un instrument nécessaire à la mise en oeuvre des conventions fiscales signées avec la Suède, la Lituanie, le Kazakhstan, l'Islande et le Danemark, ainsi que l'application des protocoles modifiant les conventions fiscales signées par le Canada avec les Pays-Bas et les États-Unis.

Tax relationships between Canada and Sweden and Canada and Denmark are presently governed by the 1983 tax treaty between Canada and Sweden and the 1955 tax treaty between Canada and Denmark. Tax relationships with Canada and Kazakhstan are governed by the 1986 tax treaty between Canada and the USSR until the end of 1995. Thus, it is necessary to have a treaty with Kazakhstan with retroactive effect to the beginning of 1996. The tax treaties with Iceland and Lithuania are completely new.

The reason for tax treaties at all is to ensure that there is certainty in international tax relations for the sake of taxpayers and to avoid double taxation. Also, tax treaties govern the rate of withholding taxes applied on payments between the two countries, such as the withholding taxes on dividends, interest and royalties.

Tax treaties enable international investment and international business to be carried on more efficiently through the mutual reduction of withholding taxes. In the case of these treaties, the standard rate of withholding tax under the Income Tax Act and under foreign legislation has been reduced to 5 per cent in the case of direct dividends and branch profits, and 10 per cent in the case of interest and royalties. However, copyright royalties and royalties in respect of computer software and patents and know-how are fully exempted in the case of our tax treaties with Sweden, Iceland, Denmark and the Netherlands.

These treaties will be helpful to Canadian corporations carrying on business and investing in these countries and to individuals as well. It is unlikely that there will be any objections to any of the measures that I have just described.

I will move on to those matters which I understand are of more interest to the committee at this time. First, the protocol to the Netherlands treaty. That protocol, contained in Bill C-10, would amend our tax treaty with the Netherlands, which was entered into between Canada and the Netherlands in 1986.

There are two important provisions in the protocol. The first provision mutually eliminates withholding tax on patent and know-how royalties. That will be good for trade and investment between the two countries.

The second article of particular interest to the committee is the article which provides that the tax administration of each country will be entitled to provide assistance to the administration of the other country in the collection of taxes. The protocol provides that this would apply not only to tax claims arising in the future but also to tax claims going back 10 years from the coming into force of the treaty.

There have been some claims that this represents retroactive taxation. The government does not share this view. The government's view is that retroactive taxation occurs when the tax

À l'heure actuelle, les relations fiscales entre le Canada et la Suède sont régies par une convention fiscale remontant à 1983 et celles entre le Canada et le Danemark, à une convention fiscale datant de 1955. Les relations fiscales entre le Canada et le Kazakhstan sont régies par une convention fiscale signée en 1986 par le Canada et l'URSS, convention qui expirait à la fin de 1995. Il est donc nécessaire de signer avec le Kazakhstan un nouveau traité qui s'appliquera, rétroactivement, à compter du début de 1996. Quant aux conventions fiscales avec l'Islande et la Lituanie, elles sont entièrement nouvelles.

Si de telles conventions fiscales sont conclues, c'est pour protéger les contribuables en leur offrant des certitudes en matière de relations fiscales internationales et pour éviter la double imposition. En outre, c'est dans ces conventions que sont fixés les taux de retenues d'impôt applicables aux paiements versés entre les deux pays, entre autres les retenues fiscales sur les dividendes, les intérêts et les redevances.

Les conventions fiscales permettent de rendre plus efficaces les investissements et les échanges commerciaux et internationaux grâce à une réduction mutuelle des retenues d'impôt. Dans le cas des conventions qui nous intéressent, le taux normal des retenues d'impôt, sous le régime de la Loi de l'impôt sur le revenu et des lois étrangères, a été réduit de 5 p. 100, en ce qui a trait aux dividendes directs et aux profits réalisés par les succursales et les entreprises, et de 10 p. 100, en ce qui a trait aux intérêts et aux redevances. Toutefois, nos conventions avec la Suède, l'Islande, le Danemark et les Pays-Bas prévoient une exemption totale à l'égard des redevances en matière de droits d'auteur et de celles provenant des logiciels informatiques, des brevets et des procédés de fabrication.

Ces conventions serviront tant les entreprises canadiennes qui investissent et font commerce dans ces pays que les particuliers. Il est peu probable que quiconque s'oppose aux mesures que je viens de décrire.

Permettez-moi de passer maintenant aux questions qui intéressent davantage le comité à l'heure actuelle. Il y a d'abord le protocole relatif à la convention avec les Pays-Bas. Ce protocole, inclus dans le projet de loi C-10, aurait pour effet de modifier notre convention fiscale avec les Pays-Bas, convention signée en 1986.

Ce protocole contient deux dispositions importantes. La première élimine dans les deux pays les retenues d'impôt sur les redevances provenant de brevets et de procédés de fabrication. Cette mesure favorisera le commerce et les investissements entre les deux pays.

La deuxième disposition, qui intéresse plus particulièrement le comité, prévoit que l'administration fiscale de chaque pays pourra aider celle de l'autre à percevoir les impôts. D'après le protocole, cette disposition ne s'appliquerait pas seulement aux créances fiscales futures, mais aussi à celles des dix années qui ont précédé l'entrée en vigueur de la convention.

Certains prétendent que cette disposition constitue une imposition rétroactive. Le gouvernement n'est pas de cet avis. Pour le gouvernement, il y a imposition rétroactive lorsque sont

laws governing past events are changed. For example, if the article proposed to legalize attempts at tax collection which were unauthorized in the past, that would be retroactive taxation. However, that is not the case here.

The article I speak of deals with the collection of taxes in the future. It is true that the article applies to tax claims which exist now and have been in existence for the last 10 years, but I think that is true of all laws. They all come into force and they all come into a context of circumstances that arise from events in the past. Thus, for example, if the government were to introduce tax rate increases which affected my salary, I do not think I would be able to claim that that was retroactive taxation on the basis that I had entered into my employment many years ago.

We do not feel that this constitutes retroactive taxation. I should like to emphasize that the protocol does not change the determination of taxes in either country with respect to past events; it merely effects the collection in the future. In any event, tax collection assistance can be provided, under the protocol or under any law of Canada, only where the taxpayers' rights to objection and appeal, and any other administrative and judicial rights that they have in the other jurisdiction, have either lapsed or have been completely exhausted.

Moving on to the protocol for the United States treaty, as I understand it the most important change of interest to members of the committee is the change in the protocol governing the taxation of social security benefits paid from one country to the residents of the other, specifically the payment of U.S. social security benefits to residents of Canada.

I remind you that the protocol is really an amendment to the existing tax treaty. It provided that social security benefits paid from the United States will no longer be subject to the flat-rate withholding tax of 25.5 per cent levied in the United States. Rather, the social security benefits will be included in the taxable income of the residents of Canada and taxed under Canada's tax laws at our progressive rates of taxation. The exception, of course, is that only 85 per cent of the social security benefits received will be included in income. The other 15 per cent will be tax exempt, in the same manner as it would be for social security recipients of U.S. benefits who are actually living in the United States.

According to the protocol, this new system would be applied retroactively, to the beginning of 1996, but it is retroactive only where it is to a taxpayer's benefit. In other words, if bringing the treaty into effect back to the beginning of 1996 will actually produce a refund for a certain taxpayer, then that taxpayer will be entitled to that refund for 1996 and for 1997. Any person whose taxes increased by reason of this rule will not be affected for 1996 or 1997, but it will take effect only in the future.

Senator Kelleher: Thank you for your presentation.

modifiées les lois fiscales qui régissaient les situations antérieures. Ce serait le cas, par exemple, si le protocole légalisait les méthodes de perception fiscale qui n'étaient pas autorisées antérieurement. Mais ici, ce n'est pas le cas.

L'article dont je parle porte sur la perception des impôts à l'avenir. Cet article s'applique aux créances fiscales qui existent maintenant et depuis dix ans, c'est vrai, mais il en est de même de toutes les lois. Elles sont adoptées en raison de situations qui se sont produites dans le passé. Par exemple, si le gouvernement augmentait le taux d'imposition de mon salaire, je ne saurais en aucun cas prétendre qu'il s'agit d'une imposition rétroactive du fait que j'ai obtenu mon emploi il y a plusieurs années.

Nous n'estimons pas qu'il s'agisse d'une imposition rétroactive. Je tiens à souligner que le protocole ne modifie pas les décisions fiscales antérieures dans l'un ou l'autre pays; il ne modifie que la perception future des impôts. De toute façon, d'après le protocole et d'après les lois du Canada, il ne peut y avoir d'aide à la perception des impôts que lorsque le contribuable a épuisé tous les recours possibles en matière d'opposition ou d'appel et lorsque le délai de prescription pour l'exercice de ces autres droits, administratifs et judiciaires, est entièrement écoulé.

Passons maintenant au protocole relatif au traité avec les États-Unis. Je crois savoir que le changement qui intéresse le plus les membres du comité est celui qui régit l'imposition des prestations d'aide sociale versées par un pays aux résidents de l'autre, plus particulièrement en ce qui a trait au paiement par les États-Unis de prestations de sécurité sociale aux résidents du Canada.

Je vous rappelle que ce protocole constitue en fait une modification à la convention fiscale actuelle. D'après ce protocole, les prestations de sécurité sociale versées par les États-Unis ne seront plus assujetties à des retenues d'impôt à taux fixe de 25,5 p. 100 perçues aux États-Unis. D'après les nouvelles dispositions, les prestations de sécurité sociale seront incluses dans le revenu imposable des résidents du Canada et seront assujetties, conformément aux lois fiscales canadiennes, à une imposition à taux progressif. Il y a toutefois une exception en ce que seulement 85 p. 100 des prestations de sécurité sociale reçues seront incluses dans le revenu. Les autres 15 p. 100 seront exonérées d'impôt, tout comme ils le seraient pour les bénéficiaires de prestations américains qui vivent aux États-Unis.

Selon le protocole, ce nouveau régime s'appliquera rétroactivement, à compter du début de 1996, mais cette application rétroactive ne sera effectuée que lorsqu'elle est à l'avantage du contribuable. Autrement dit, le fait de faire remonter l'application de la convention au début de 1996 autorisera certains contribuables à recevoir des remboursements qu'ils pourront réclamer pour 1996 et 1997. Toutes les personnes pour qui cette règle a entraîné une augmentation des impôts seront exemptées de cette augmentation pour 1996 ou 1997. L'augmentation ne s'appliquera qu'aux années futures.

Le sénateur Kelleher: Merci de votre témoignage.

I wish to make it clear at the outset that I am not an expert on very many things, and I am certainly not a tax expert. Consequently, I will be proceeding slowly because I am not sure of all the ins and outs of the Netherlands provision.

As I understand it, the amendment is set out in Schedule 6 to Bill C-10. By virtue of Article VII in the protocol, Article 26A sets out assistance in collection procedures. Proposed Article 26A will allow Revenue Canada to collect Netherlands' taxes as though they were Canada's own revenue claim, and Revenue Canada will use all of its collection powers to collect the amount owing to the Netherlands. Is this correct so far?

Mr. MacIntosh: That is correct.

Senator Kelleher: Canada bears the cost of collecting such taxes, but remits the amounts to the Netherlands. I think up to that point we are okay.

Mr. MacIntosh: Yes.

Senator Kelleher: The clause that I find offensive is the provision of the collection assistance set out in paragraph 2 of Article IX of the amending protocol. I think that is the right clause.

Mr. MacIntosh: Yes, it is.

Senator Kelleher: That clause allows the Netherlands to request Canada to collect revenue claims that were finally determined in the Netherlands for a period of 10 years before the protocol enters into force. We are advised — and I have no personal knowledge of any of that — that this would affect, and could affect, a great number of farmers in the dairy business in particular who left the Netherlands and came to Canada. They may have had outstanding claims with the Netherlands at the time they left or claims that were determined after they left and were here in Canada. This gives the Netherlands the right to request Revenue Canada to come after people who are now in Canada carrying on business.

I cannot determine from this what rights of appeal they have or had or the nature of the punitive aspect of this taxation, if any. I am told by these people that in many cases it was punitive; that some of it arose as a result of the disposition of their farming properties and then coming over here. In some cases, I presume the assessments and levies arose subsequent to their departure. The foregoing is something that I have been told; I have no personal knowledge.

The process appears at least to be retroactive. I have always subscribed to the old adage that if it looks like a duck, walks like a duck and quacks like a duck, it is probably a duck.

I do not want to hold this up. I understand the relevant provisions of the Canada-U.S. tax treaty. I understand why it is important to get this legislation through. I do not have a quarrel with that; I think that is valid.

Je vous dis tout de suite que je ne suis pas expert dans bien des domaines, en tout cas pas en matière d'impôt. Par conséquent, j'irai lentement parce que je ne connais pas bien tous les détails de la disposition relative aux Pays-Bas.

Si j'ai bien compris, cet amendement se trouve à l'annexe 6 du projet de loi C-10. En application de l'article VII du protocole, l'article 26A permet aux États de contribuer à la perception des impôts. D'après cet article, Revenu Canada pourra percevoir les impôts des Pays-Bas comme s'il s'agissait de créances fiscales canadiennes. Revenu Canada pourra user de tous ses pouvoirs pour percevoir les créances dues aux Pays-Bas. Est-ce exact, jusque-là?

M. MacIntosh: C'est exact.

Le sénateur Kelleher: C'est le Canada qui paie les frais de la perception de ces impôts, mais les sommes perçues sont remises aux Pays-Bas. Jusque-là, ça va?

M. MacIntosh: Oui.

Le sénateur Kelleher: Ce qui me dérange, c'est la disposition relative à l'assistance en matière de perception qui se trouve au paragraphe 2 de l'article IX du protocole modifiant la convention. C'est bien le bon article?

M. MacIntosh: Oui.

Le sénateur Kelleher: D'après cet article, les Pays-Bas peuvent demander au Canada de percevoir les créances fiscales ayant fait l'objet d'une décision définitive par les Pays-Bas après la date qui précède de dix ans la date d'entrée en vigueur du protocole. On nous a informés — et je ne connais rien personnellement — que cette mesure toucherait un grand nombre d'agriculteurs, surtout des producteurs laitiers, qui ont quitté les Pays-Bas pour venir s'établir au Canada. Ces agriculteurs avaient peut-être des créances impayées auprès des Pays-Bas lorsqu'ils ont quitté ce pays; dans d'autres cas, des décisions ont été rendues à leur égard après leur arrivée au Canada. Cette disposition permet aux Pays-Bas de demander à Revenu Canada de percevoir ces créances auprès de gens qui font maintenant affaire au Canada.

Je ne saurais dire, à partir de cette disposition, si les personnes visées pouvaient ou peuvent exercer un droit d'appel et je ne saurais non plus juger du caractère punitif de cette mesure. Ces personnes m'ont dit que, dans bien des cas, il s'agissait d'impôt punitif; certaines de ces créances étaient dues à l'aliénation de leurs propriétés agricoles et de leur immigration au Canada. Dans certains cas, je suppose, ces impôts ont été calculés après leur départ. Du moins, c'est ce qu'on m'a dit, puisque je ne connais personnellement aucun de ces cas.

Il semble à tout le moins que le processus soit rétroactif. J'ai toujours appliqué le vieil adage voulant que si une bête ressemble à un canard, marche comme un canard et crie comme un canard, c'est qu'il s'agit probablement d'un canard.

Je ne veux pas retarder l'adoption du projet de loi. Je comprends les dispositions pertinentes à la convention fiscale Canada-États-Unis. Je comprends pourquoi il est important de faire adopter cette mesure législative. Ce sont des raisons valables, je ne les mets pas en doute.

I know that if I were to request — or this committee were to request, for that matter — that we delete the Netherlands Convention Treaty from Bill C-10 at this time, it would probably affect the Canada-U.S. Tax Treaty, hold it up, and delay cheques to many Canadian citizens. I do not have any interest in doing that, nor do other any members of the committee. However, I am concerned about the provision I spoke of. It appears to set a precedent, although I am told that a similar provision exists in the Canada-U.S. Tax Treaty. I think the situation between Canada and the United States is a little different.

I do not know how accurate my feeling is of retroactivity. I am not a tax lawyer or a tax accountant. We have tax lawyers here. I have documents to the effect that they consider this to be retroactivity. If it is, I am against that principle.

What troubles me and what I would like to see is an opportunity for the committee to take a look at this. There is no time right now. I would like to call witnesses from the accounting field and the legal taxation field to discuss this with us.

Rather than hold up this very useful situation regarding Canada-U.S., I suggest that your department consider giving us a written undertaking, allow Bill C-10 to pass now, but withhold the further implementation of the Netherlands portion of Bill C-10 until such time as the committee has a chance to examine this further. We would, of course, have you people back again to make representations in that regard.

Mr. MacIntosh: The senator's suggestion is very agreeable to the government. Finance Minister Martin agrees that it would be appropriate for the committee to study this matter further. The government agrees that the treaty will not be implemented until the committee is satisfied with respect to the provision that you were discussing.

In order for the treaty to come into effect, it is necessary for Canada and the Netherlands to exchange instruments of ratification, which are really notices that the parliamentary procedure or the legislative procedure in each country has been completed.

We will not do that until the committee is satisfied with respect to that provision, so the treaty will not begin until the committee is satisfied with respect to that treaty.

The other treaties in the bill, though, would be able to continue to go forward.

The mere enactment of Bill C-10 will not by itself cause the Netherlands treaty to come into effect. We are quite willing to following your suggestion, senator.

The Chairman: Just for the record, and to emphasize Mr. MacIntosh's point, yesterday I received a draft letter from the Minister of Finance, Paul Martin, which I reviewed with Senators Kelleher and Stewart. The last sentence is all I really need to read into the record because it summarizes exactly what Mr. MacIntosh said. It reads:

Je sais que si je demande — ou plutôt que si le comité demande, en fait — que soit maintenant retirée du projet de loi C-10 la Convention fiscale Canada-Pays-Bas, cela aurait sans doute pour effet de retarder l'application de la Convention fiscale Canada-États-Unis et les remboursements destinés à bon nombre de citoyens canadiens. Ni moi, ni les membres du comité ne souhaitent cela. Toutefois, je suis préoccupé par la disposition que j'ai mentionnée. Il semble qu'elle crée un précédent, même si, me dit-on, une disposition semblable existe dans la Convention fiscale Canada-États-Unis. Mais à mon avis, les relations entre le Canada et les États-Unis sont un peu différentes.

Ai-je raison de croire qu'il s'agit d'une imposition rétroactive? Je n'en sais rien. Je ne suis ni fiscaliste, ni comptable. Nous avons toutefois des fiscalistes parmi nous et j'ai des documents de personnes qui considèrent cette mesure comme une imposition rétroactive. S'ils ont raison, je m'oppose à ce principe.

Cela me trouble et j'aimerais que le comité ait la possibilité d'étudier cette question. Nous n'en avons pas maintenant le temps. J'aimerais que nous entendions des spécialistes en comptabilité et des fiscalistes pour discuter de cette question.

Plutôt que de retarder l'application de ces dispositions très utiles entre le Canada et les États-Unis, je propose que votre ministère s'engage par écrit à permettre l'adoption du projet de loi C-10 maintenant mais à retarder l'application des dispositions du projet de loi relatives aux Pays-Bas jusqu'à ce que le comité ait pu examiner cette question de façon plus approfondie. Nous vous inviterions bien sûr à venir témoigner devant nous à ce sujet.

M. MacIntosh: Le gouvernement est très favorable à la proposition du sénateur. Le ministre des Finances, M. Martin, estime qu'il serait à propos que le comité étudie cette question de façon plus approfondie. Le gouvernement convient de ce que le traité ne sera mis en vigueur que lorsque le comité sera satisfait des dispositions que vous avez mentionnées.

Pour que le traité entre en vigueur, il faut que le Canada et les Pays-Bas échangent certains instruments de ratification; il s'agit en fait d'avis indiquant que chaque pays a achevé les procédures législatives et parlementaires applicables.

Avant d'échanger ces documents, nous attendrons que le comité soit satisfait de cette disposition, afin que la convention ne commence à s'appliquer qu'avec l'assentiment du comité.

Quant aux autres conventions contenues dans le projet de loi, elles pourraient être mises en oeuvre.

Le simple fait d'adopter le projet de loi C-10 n'entraînera pas automatiquement la mise en oeuvre de la convention avec les Pays-Bas. Nous sommes prêts à adopter d'autres propositions, sénateur.

Le président: Aux fins du compte rendu, et pour souligner ce que disait M. MacIntosh, j'ai reçu hier une ébauche de lettre du ministre des Finances, Paul Martin, que j'ai lue avec les sénateurs Kelleher et Stewart. Il suffit que j'en lise la dernière phrase pour le compte rendu, puisqu'elle résume tout à fait ce qu'a dit M. MacIntosh. Cette phrase se lit comme suit:

...I am prepared to assure you that the government will not proceed with ratification of the protocol to the Netherlands tax treaty until the committee...

Which means this committee —

...is satisfied with respect to the article on mutual assistance in collection of taxes.

I do not have a signed copy of the letter because it was left that I would review it with Senators Kelleher and Stewart, which I did late yesterday. I will have a signed copy, however, before tabling a committee report in the chamber.

I understood yesterday, from talking to Senators Stewart and Kelleher, that that provision as amplified by Mr. MacIntosh's comments dealt adequately with concerns which members of both sides of this committee had with respect to the perceived retroactivity on the Netherlands treaty.

Is that a reasonable solution?

Senator Kelleher: Yes.

The Chairman: Are there any other questions on that point?

Senator Stewart: I was going to inquire about the department's understanding of the facts in the Dutch farmer situation, but since we are going to go into this matter later, I will not ask those questions at this time.

Senator Grafstein: My question would take the same form as Senator Stewart's. I just give this to the minister before he comes back to this committee and ultimately to the Senate. Two questions perhaps should be addressed. First is the question of retroactivity. I always thought that there was a five-year rule as opposed to a 10-year rule. Maybe I am missing something. Perhaps you could give us more precision about how far back one goes and why. I think that that is a question of public policy, as opposed to one that relates just to this bill. It has been raised before in other places. Perhaps the minister can give us an aide-mémoire as to the rationale for that.

Second, I think the thing that troubles me the most about the Netherlands issue is a statement made in a letter we received from aggrieved taxpayers, Peter Wellen and Hans Van den Bosch, which I think the minister probably has, in which they say that many of the people owed tax because they sold their farms in Holland. The important part reads as follows:

They would have been able to defer the tax on the sale of their Dutch holdings if they had reinvested anywhere in the European Union.

Since we deal with the global economy and we are trying to entice farmers and others to come to Canada, surely our tax treatment with respect to farmers in the union should be the same if they decide to come to Canada.

I am not asking for an answer today. I just hope that when you come back, you will address the question of equity and fairness as it applies to farmers reinvesting in the union and farmers who

[...] Je suis prêt à garantir que le gouvernement ne ratifiera pas le protocole relatif à la Convention fiscale Canada-Pays-Bas jusqu'à ce que le comité [...]

Il s'agit de ce comité-ci ...

[...] soit satisfait de l'article sur l'assistance mutuelle en matière de perception d'impôts.

Je n'ai pas d'exemplaire signé de la lettre, puisqu'elle m'a été confiée pour que je la lise avec les sénateurs Kelleher et Stewart, ce que j'ai fait hier. J'en obtiendrai toutefois un exemplaire signé avant que le comité dépose son rapport à la Chambre.

Après avoir discuté avec les sénateurs Stewart et Kelleher hier, je crois que cette solution, que M. MacIntosh nous a expliquée, résout bien le problème des membres du comité, de tous les partis, quant au caractère rétroactif de cette disposition dans la convention avec les Pays-Bas.

Cette solution vous semble-t-elle raisonnable?

Le sénateur Kelleher: Oui.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser des questions aux représentants du ministère quant à la situation des agriculteurs hollandais, mais puisque nous étudions cette question plus tard, j'attendrai avant de poser mes questions.

Le sénateur Grafstein: Ma question serait la même que celle du sénateur Stewart. Permettez-moi toutefois de faire une observation à l'intention du ministre, avant qu'il compare devant notre comité et devant le Sénat. Il y a deux éléments qui devraient être réglés. Il y a d'abord la question de la rétroactivité. J'ai toujours cru que la prescription était de cinq ans plutôt que de 10, mais je me trompe peut-être. Vous pourriez peut-être nous expliquer davantage la durée de cette période et les raisons qui la motivent. Il s'agit d'une question de politique publique, non d'une question relative seulement à ce projet de loi. Elle a d'ailleurs été posée ailleurs. Le ministre pourrait peut-être nous fournir un aide-mémoire quant aux raisons qui motivent la durée de cette période.

Deuxièmement, ce qui me dérange le plus, dans cette question des Pays-Bas, c'est une déclaration qui se trouve dans une lettre que nous avons reçue des contribuables lésés, Peter Wellen et Hans Van den Bosch. Le ministre a probablement déjà reçu copie de cette lettre. Les auteurs y disent que bien des gens doivent de l'impôt parce qu'ils ont vendu leur ferme en Hollande. La partie la plus importante de cette lettre est la suivante:

Ces agriculteurs auraient pu reporter l'impôt sur la vente de leur propriété en Hollande s'ils avaient réinvesti l'argent ailleurs en Union européenne.

Puisque nous sommes dans une économie mondiale et que nous essayons d'attirer des gens au Canada, entre autres des agriculteurs, il me semble que le traitement fiscal des agriculteurs de l'Union européenne devrait être le même, s'ils décident de venir s'établir au Canada.

Je ne vous demande pas de répondre aujourd'hui. J'espère que lorsque vous reviendrez, vous aborderez la question de l'équité quant aux règles qui s'appliquent aux agriculteurs qui

decide to move their holdings to Canada. I think they should be treated the same way.

Mr. MacIntosh: Yes, senator. We will be sure to deal with those points.

The Chairman: If that deals with the Netherlands issue, I will move on to the U.S. social security issue.

Senator St. Germain: Thank you, gentlemen, for appearing before us this morning. Mr. Chairman, as you know, we will be hearing a witness, Mr. Thrasher, who will be appearing immediately after the gentlemen from the Department of Finance. I do not know whether we can ask the officials from the department to stay around; we may have questions following Mr. Thrasher's presentation that they could answer for us.

The Chairman: I am sure the officials are happy to stay.

Senator St. Germain: With the change, so that social security income will be taxed in Canada now, can you gentlemen tell the committee what negative effect this will have on people on fixed income? It is my understanding that they will have to pay more tax on this money now because I believe it says here that benefits are taxable only at a higher income in the U.S. A threshold of \$46,000 (Canadian) exists. Are we attacking a group of people on fixed income with a higher tax levy as a result of this change?

Mr. MacIntosh: No. In fact, I would say that the change is generally in the opposite direction. The reason for the change, from the point of view of the government, has nothing to do with revenue implications because as far as the fiscal side is concerned, they are not very great. It was done for equity reasons. The problem with the existing situation is that all Canadians receiving these social security benefits, including those at the very lowest levels of income, are subject to a 25.5 per cent withholding tax from the United States without any sort of exemption or provision for deduction or graduated rates, and this hits very hard at lower-income Canadians. We have done some rough estimates, and we feel that of the 80,000 Canadians receiving U.S. social security benefits, about half will actually benefit from the new rule that we are proposing, about a quarter will be treated roughly the same, and about a quarter will actually have to pay more tax. However, virtually all of the benefits will go to those Canadians at lower-income levels. This was done to provide relief for Canadian taxpayers from fixed, relatively high-rate U.S. taxes.

Senator St. Germain: I would like to hear the witness who has asked to appear before us on this issue.

Senator Stewart: Am I correct in assuming that recipients of U.S. pension money will be taxed in Canada in terms of Canadian dollars, that is, the converted currency, rather than in U.S. dollars?

réinvestissent dans l'Union européenne et à ceux qui décident de s'établir au Canada. J'estime qu'ils devraient être traités de la même façon.

M. MacIntosh: Oui, sénateur. Nous nous assurerons de traiter de ces questions.

Le président: Si c'est tout en ce qui concerne les Pays-Bas, permettez-moi de passer à la question de la sécurité sociale américaine.

Le sénateur St. Germain: Merci, messieurs, d'être venus nous rencontrer ce matin. Monsieur le président, comme vous le savez, nous entendrons un autre témoin, M. Thrasher, immédiatement après les représentants du ministère des Finances. Nous pourrions peut-être demander aux fonctionnaires de demeurer parmi nous, mais après avoir entendu le témoignage de M. Thrasher, nous aurons peut-être des questions auxquelles ils pourraient répondre.

Le président: Je suis sûr que les fonctionnaires seront heureux de rester avec nous.

Le sénateur St. Germain: Ma question porte sur la règle qui permettra maintenant d'assujettir à l'impôt canadien les prestations de sécurité sociale. Pourriez-vous nous dire, messieurs, quel effet négatif cette règle aura pour les gens à revenu fixe? Je crois savoir que ces gens devront payer davantage d'impôt sur ces prestations, puisque, d'après ce que je lis ici, ces prestations ne sont imposables aux États-Unis qu'à partir d'un niveau de revenu plus élevé. Il y a un seuil de 46 000 \$ canadiens. Ce changement aura-t-il pour effet d'imposer plus lourdement des personnes à revenu fixe?

M. MacIntosh: Non. En fait, ce sera généralement le contraire. Le gouvernement préconise ce changement pour des raisons qui n'ont rien à voir avec des considérations fiscales, puisqu'il n'a pas beaucoup d'effets dans ce domaine. C'est pour des raisons d'équité que ce changement est adopté. Le problème, à l'heure actuelle, c'est que tous les Canadiens qui reçoivent ces prestations de sécurité sociale, y compris ceux dont les revenus sont très faibles, sont assujettis à des retenues d'impôt de 25,5 p. 100 aux États-Unis. Ils ne peuvent se prévaloir d'aucune exemption, déduction ou taux graduel. Ces retenues frappent très durement les Canadiens à faible revenu. D'après certaines estimations brutes que nous avons effectuées, sur les 80 000 Canadiens qui reçoivent des prestations de sécurité sociale des États-Unis, environ la moitié seront avantagés par la nouvelle règle que nous proposons. Un quart, environ, seront traités de la même façon et les autres devront payer davantage d'impôts. Mais à peu près tous les avantages de cette mesure profiteront aux Canadiens à faible revenu. Cette disposition est proposée pour soulager les contribuables canadiens des taux fixes et relativement élevés appliqués aux États-Unis.

Le sénateur St. Germain: J'aimerais entendre le témoin qui a demandé à comparaître devant nous à ce sujet.

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de croire que les prestataires de pension des États-Unis seront assujettis au Canada à des impôts exprimés en dollars canadiens, c'est-à-dire en devises converties, plutôt qu'en dollars américains?

Mr. MacIntosh: That is correct. The amounts they receive in U.S. dollars will be converted to Canadian dollars for purposes of Canadian tax calculations.

Senator Whelan: I have a follow-up on the Dutch issue. It has been very capably covered by Senators Kelleher and Grafstein, but I have a slight concern. The legislation that we are amending was put through by the previous government, and the present Minister of Finance signed it, it would seem, without knowing what he was signing. I do not want the government to get in this position again where we put legislation on the books, it becomes law, but we do not enforce it until we have further hearings, and so on.

The Chairman: What we have agreed to do with respect to the Dutch treaty is that it will not be signed by Canada, not go into effect, until this committee has had an opportunity to examine it in some detail.

While it is included in the bill — and, that is unfortunate, because if there were five separate bills we would not have this problem; however, there are not — and there is a desire to have certain other aspects of the bill pass, we will pass the whole bill, but the government will not proceed with signing the Dutch treaty until this committee is satisfied with the tax-collection provisions.

Senator Whelan: How do we guarantee that no one will sign it as they did last time?

The Chairman: We have a letter signed by the Minister of Finance, which is a very clear and public undertaking. That letter will be read into the record in the Senate by me. Mr. MacIntosh has also made that point very clear today.

Senator Stewart: I want to make sure that our record is clear, because I suspect that it will be read with great interest by those affected.

The term “signed” has been used. I believe that the agreement with the Netherlands has already been signed but that it has not yet been ratified. Is that correct? It is the ratification that will be withheld until such time as the committee has been satisfied that the provision is proper; correct?

Mr. MacIntosh: That is correct. The protocol follows the same typical course as do our tax treaties. The first step is negotiation; the next is signature by representatives of each government to indicate that they now agree on a common draft. In order to become law, two more steps are needed. It must be included in a bill and enacted by Parliament. The final step is exchange of instruments of ratification. Each of these steps is required.

Senator Stewart: Thank you.

Senator Grafstein: On that point, it is not “ratified” that we are talking about. The minister has undertaken not to implement prior to the ratification step. The implementation is contained in the bill.

M. MacIntosh: C'est exact. Les sommes qu'ils reçoivent en dollars américains seront converties en dollars canadiens pour le calcul de l'impôt canadien.

Le sénateur Whelan: J'ai une autre question à poser sur la convention avec les Pays-Bas. Les sénateurs Kelleher et Grafstein en ont discuté avec beaucoup de compétence, mais il subsiste une légère inquiétude encore dans mon esprit. La loi que nous modifions a été adoptée par le gouvernement antérieur. Le ministre actuel des Finances l'a signée, semble-t-il, sans en connaître le contenu. Il faut éviter que le gouvernement se retrouve de nouveau dans une telle situation, que des lois soient adoptées et entrent en vigueur sans qu'on puisse les appliquer avant de tenir de nouvelles audiences, et cetera.

Le président: Dans le cas de la convention avec les Pays-Bas, nous avons convenu que le Canada ne signera pas les documents, que la convention n'entrera pas en vigueur, tant que notre comité n'aura pas eu l'occasion de l'étudier de façon approfondie.

Même si ce protocole fait partie du projet de loi — et c'est malheureux, car s'il y avait eu cinq projets de loi distincts, le problème ne se serait pas posé... toutefois, ce n'est pas le cas — puisqu'il est souhaitable que soient adoptés d'autres aspects du projet de loi, nous adopterons la mesure législative dans son ensemble, mais le gouvernement ne signera la convention avec les Pays-Bas que lorsque le comité sera satisfait des dispositions relatives à la perception des impôts.

Le sénateur Whelan: Quelle garantie avons-nous que la convention ne sera pas signée, comme cela s'est fait la dernière fois?

Le président: Nous avons reçu une lettre signée du ministre des Finances, ce qui constitue un engagement public très clair. Je la lirai au Sénat, afin de la rendre officielle. M. MacIntosh l'a également déclaré très clairement aujourd'hui.

Le sénateur Stewart: Je souhaite toutefois m'assurer que notre compte rendu est clair, car je soupçonne que les personnes touchées par cette mesure le liront avec beaucoup d'intérêt.

Vous avez parlé de signature. Il me semble que la convention avec les Pays-Bas a déjà été signée, mais qu'elle n'a pas encore été ratifiée. Est-ce exact? La ratification sera suspendue jusqu'à ce que le comité soit satisfait de la disposition, n'est-ce pas?

M. MacIntosh: C'est exact. Nous appliquons au protocole le même processus qu'à nos conventions fiscales. Il y a d'abord des négociations, puis une ébauche commune est signée par les représentants de chaque État. Pour que le document entre en vigueur, il faut encore franchir deux autres étapes. La convention doit être incluse dans un projet de loi et adoptée par le Parlement. Enfin, il faut qu'il y ait échange d'instruments de ratification. Chacune de ces étapes est obligatoire.

Le sénateur Stewart: Merci.

Le sénateur Grafstein: À ce propos, ce n'est pas de ratification qu'il est question. Le ministre s'est engagé à ne pas mettre en oeuvre le protocole avant qu'il soit ratifié. Les dispositions de mise en oeuvre se trouvent déjà dans le projet de loi.

The Chairman: "Ratify" is first, followed by "implementation".

Senator Grafstein: Bear with me for a moment. As I understood the witness, he said that one of the steps is enabling legislation. We are dealing with the enabling legislation. There is an undertaking by the minister not to proclaim or put into effect the enabling legislation under the bill.

The Chairman: May I ask Senator Stewart, who is probably the resident expert on this subject in the room, to summarize the procedure. I will then ask Mr. Déry to comment.

Senator Stewart: My understanding is that the arrangement with the Netherlands has already been signed. This bill will become law when it receives Royal Assent. However, in order to bring into effect any agreements or protocols, ratification will be necessary. That is to say, that although the law will exist, it will not be activated until there has been ratification; and the minister has said that there will not be ratification by the government until such time as this committee has been satisfied that the arrangement is proper.

The Chairman: Does that coincide with your understanding, Mr. Déry?

Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation Division, Department of Finance: That is exactly the procedure. After the law has been enacted, the government still must formally notify the Dutch government that everything has been completed in Canada. It is that part that the Minister of Finance has indicated will not be acted upon at Foreign Affairs until this committee is satisfied that the arrangement is acceptable.

Senator Austin: That means that if this committee is not satisfied that this legislation is equitable, the agreement with the Netherlands will be abrogated; correct?

Mr. Déry: It will not be abrogated because it will never be in force. The agreement has been signed but it has no effect. If Canada never notifies the Dutch authorities, the agreement will be on the books but will have no effect.

Senator Austin: So it will never be implemented?

Mr. Déry: That is right.

Senator Callbeck: Apparently, up until 1984, immigrants coming from Holland had to sign a tax release ensuring that all Dutch taxes were paid prior to their departure. In 1984, we dropped that requirement. Why did we drop it?

Mr. MacIntosh: We do not have a good answer to your question right now. That is something that has been handled by the Department of Citizenship and Immigration in the past. We do not know why that policy was dropped but we will get an answer for you so that when the committee reconsiders the matter, we will be able to provide you with that information.

Le président: La ratification précède la mise en oeuvre.

Le sénateur Grafstein: Laissez-moi vous expliquer. Si j'ai bien compris le témoin, il a dit qu'une de ces étapes consistait à adopter la mesure habilitante. C'est de cette mesure que nous sommes saisis. Le ministre s'est engagé à ne pas proclamer ou à ne pas faire entrer en vigueur la mesure habilitante qui se trouve dans le projet de loi.

Le président: Pourrais-je demander au sénateur Stewart, qui est sans doute de nous tous le plus savant dans ce domaine, de résumer le processus? Je demanderai ensuite à M. Déry de commenter son explication.

Le sénateur Stewart: Je crois savoir que la convention avec les Pays-Bas a déjà été signée. Ce projet de loi acquiert force de loi lorsqu'il reçoit la sanction royale. Toutefois, pour qu'une convention ou qu'un protocole entre en vigueur, il doit être ratifié. Cela signifie que, même si le projet de loi existe, ces dispositions ne pourront être appliquées qu'après ratification. Le ministre a déclaré que la mesure ne serait pas ratifiée par le gouvernement tant que notre comité ne sera pas satisfait de ses modalités.

Le président: C'est bien ce que vous comprenez, monsieur Déry?

M. Jean-Marc Déry, chef, Conventions fiscales, Division de la législation de l'impôt, ministère des Finances: C'est exactement la marche à suivre. Une fois le projet de loi adopté, le gouvernement doit encore aviser officiellement le gouvernement hollandais de ce que toutes les démarches ont été achevées au Canada. Le ministre des Finances a indiqué que les Affaires extérieures n'appliqueront pas ce protocole tant que votre comité ne sera pas satisfait de cette disposition.

Le sénateur Austin: Cela signifie que si notre comité n'est pas convaincu du caractère équitable de cette mesure législative, la convention avec les Pays-Bas sera abrogée, n'est-ce pas?

M. Déry: La convention ne sera pas abrogée, mais elle n'entrera jamais en vigueur. Le document signé n'aura aucune valeur. Si le Canada n'envoie jamais l'avis de ratification aux autorités hollandaises, la convention existera, mais elle restera lettre morte.

Le sénateur Austin: Cette mesure ne sera donc jamais mise en oeuvre?

M. Déry: C'est exact.

Le sénateur Callbeck: Il semble que jusqu'à 1984, les immigrants arrivant en Hollande devaient signer un document garantissant qu'ils paieraient tous leurs impôts à la Hollande avant leur départ. En 1984, cette exigence a été abandonnée. Savez-vous pourquoi?

M. MacIntosh: Nous ne pouvons pas répondre maintenant à cette question. C'est un sujet qui a été traité par le passé par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Nous ne savons pas pourquoi cette politique a été abandonnée, mais nous pourrions vous trouver la réponse afin que, lorsque le comité étudiera de nouveau cette question, nous puissions vous fournir ce renseignement.

Senator Callbeck: Thank you.

The Chairman: I want to ensure that I understand the U.S. social security issue correctly.

Historically, Canadians living in Canada and receiving U.S. social security payments had 50 per cent of their income taxed as income in Canada and 50 per cent was tax free. Is that correct?

Mr. MacIntosh: That is correct.

The Chairman: At the time that that rule was put into effect, if you were a U.S. citizen living in the U.S., collecting U.S. social security, the same rule existed there; namely, that in the U.S., 50 per cent was taxed as income and 50 per cent was not. So far, am I correct?

Mr. MacIntosh: Yes.

The Chairman: Forget for the moment that the U.S. introduced a flat withholding tax. Under the current new provisions, 85 per cent of the income will be taxable in Canada as income and 15 per cent will not be taxed if you are a Canadian resident living in Canada and collecting U.S. social security.

Mr. MacIntosh: Yes.

The Chairman: Am I also correct that if you were a U.S. resident living in the U.S. collecting U.S. social security, 85 per cent would be taxed in the U.S. as income and 15 per cent would not be taxed?

Mr. MacIntosh: Yes.

The Chairman: Therefore, while it is true to say that the provision increases Canadian taxes on recipients of U.S. social security, it treats Canadian recipients of U.S. social security exactly the same way U.S. recipients of U.S. social security are being treated because they, too, have had to suffer the same tax increase. Is that correct?

Mr. MacIntosh: Yes, that is correct.

The Chairman: Thank you.

Senator Meighen: Is there any dynamic to the negotiation and signing of these tax treaties? In the list here of some 86 countries, the dates are all over the map. Is there a regular review? Does it depend on which country approaches us or which country we choose to approach to bring matters up to date? How does the system work, if at all in an organized fashion?

Mr. Déry: Originally, it started with a negotiation with the countries where Canada's economic interests were the highest. That was in the early 1970s and involved European countries, Japan, Australia, the U.S., some Latin American countries, and so on. After that first list, we went out to other countries where there was potential Canadian investment. We negotiated with countries that were interested in negotiating with Canada. Over this 20- or 25-year period, we have reached 61 treaties that are now in force.

Le sénateur Callbeck: Merci.

Le président: Je voudrais m'assurer de bien comprendre la question relative à la sécurité sociale aux États-Unis.

Auparavant, lorsque des gens vivant au Canada recevaient des prestations de sécurité sociale des États-Unis, la moitié de leur revenu était imposée au Canada et la moitié était exemptée d'impôt. Est-ce exact?

M. MacIntosh: C'est exact.

Le président: Lorsque cette règle a été mise en place, les citoyens américains vivant aux États-Unis qui recevaient des prestations de sécurité sociale des États-Unis étaient assujettis à la même règle, c'est-à-dire que la moitié de leur revenu était imposé et l'autre moitié ne l'était pas. Est-ce que je me trompe?

M. MacIntosh: Non.

Le président: Laissons de côté pour l'instant le fait que les États-Unis ont restauré un régime de retenues d'impôt à taux fixe. Sous le régime des nouvelles dispositions, les Canadiens qui vivent au Canada et perçoivent des prestations de sécurité sociale des États-Unis verront 85 p. 100 de leur revenu imposé au Canada et 15 p. 100 non imposé.

M. MacIntosh: Oui.

Le président: Est-il également exact que ce même régime d'imposition de 85 p. 100 du revenu s'appliquerait aux résidents américains vivant aux États-Unis et percevant des prestations de sécurité sociale américaines?

M. MacIntosh: Oui.

Le président: Par conséquent, on peut dire que ces dispositions augmentent les impôts payés au Canada par les prestataires de sécurité sociale américains, mais que leur traitement sera le même que celui des prestataires américains de sécurité sociale des États-Unis puisque ces derniers subiront la même augmentation d'impôt. Est-ce exact?

M. MacIntosh: Oui, c'est exact.

Le président: Merci.

Le sénateur Meighen: Comment se négocient et se signent ces conventions fiscales? On constate que dans cette liste de quelque 86 pays, les dates sont toutes différentes. En fait-on un examen régulièrement? Attend-on que certains pays communiquent avec nous ou faisons-nous des démarches auprès de certains pays pour mettre tout cela à jour? Comment fonctionne le système, s'il existe une méthode?

M. Déry: À l'origine, on a entrepris les négociations avec les pays où le Canada avait le plus d'intérêts économiques. Cela a commencé au début des années 70, lorsque des négociations ont été entreprises avec les pays d'Europe, le Japon, l'Australie, les États-Unis, certains pays d'Amérique latine, et cetera. Par la suite, nous avons négocié avec d'autres pays qui présentaient pour le Canada des possibilités d'investissement. Nous avons négocié avec les pays qui étaient intéressés à négocier avec nous. Pendant une période de 20 à 25 ans, nous avons signé 61 traités qui sont maintenant en vigueur.

Over the past five to seven years, we began to renegotiate the treaties that were negotiated in the 1970s, mostly because of changes in Canadian tax policies. For example, the minister indicated in 1992 that Canada was not willing to go down to 15 per cent of the withholding tax on inter-company dividends. In our treaty with most European countries, we had a 15 per cent rate. That necessitated a renegotiation. It is the same for the royalties exemption announced in 1993. It is sort of a continuous process.

There is also the fact that there are more countries than there were 25 years ago. With the split of the U.S.S.R. and the independence of the Baltic countries, we had to enter into separate negotiation with most of those countries. There is also the fact that Latin American countries are now starting to join the tax treaty world, if I may say. Thus, there will be more negotiation with Latin American countries. Those negotiations are usually based on the interest as represented by Canadian investors and sometimes for political reasons. Some countries do not like to be excluded if Canada has a treaty with the surrounding countries. I think all the reasons are on the table.

Senator Meighen: I notice that there are no Eastern European countries in here; I take no particular significance from that. But then really it comes down to the fact that if Canadian investors are active in an area where there is out-of-date tax treaty or no tax treaty, it is up to them, directly or indirectly, to convince the department, presumably, that negotiations should be begun.

Mr. Déry: That is correct.

Senator Angus: Mr. Déry, is it fair to describe Bill C-10 as a compendium of all the current treaties that are ready to go?

Mr. Déry: That is exactly what it is. It includes all the treaties signed between August 1996 and September 1997.

Senator Angus: It is your practice that when you have a few more ready to go, they will be initiated in similar legislation?

Mr. Déry: That is what I certainly intend to do. A treaty was signed with Vietnam in November, so Vietnam will likely be the first in the next tax treaty bill.

Senator Angus: You are still the Chief of the Tax Treaty section?

Mr. Déry: Yes, sir.

Senator Angus: Is that the correct title?

Mr. Déry: Yes.

Senator Angus: You may recall that I asked you a question at an earlier hearing about Colombia; I indicated that we had had some representations that Canadians dealing with Colombia are suffering a big withholding tax, and there is no double-taxation-treaty type of relief. You indicated in reply to my question that that July — and I forget whether it was 1994 or 1995

Depuis cinq ou sept ans, nous avons entrepris de renégocier la convention qui remontait aux années 70, surtout parce qu'il y a eu des changements dans les politiques fiscales canadiennes. Par exemple, le ministre a déclaré en 1992 que le Canada n'était pas prêt à réduire à 15 p. 100 le taux de retenues fiscales sur les dividendes entre sociétés. Le taux de ces retenues était de 15 p. 100 dans les traités que nous avions signés avec la plupart des pays d'Europe. Il aurait fallu pour cela tenir de nouvelles négociations. Il en est de même pour les exemptions en matière de redevances annoncées en 1993. Il s'agit d'un processus permanent.

En outre, il y a plus de pays maintenant qu'il y en avait il y a 25 ans. Par suite de la chute du régime soviétique et de l'indépendance des pays baltes, nous avons dû tenir des négociations distinctes avec la plupart de ces pays. De plus, les pays d'Amérique latine commencent maintenant à signer des conventions fiscales. C'est pourquoi nous devons tenir d'autres négociations avec ces pays. Ces négociations se font généralement sur les intérêts acquis par les investisseurs canadiens et sont parfois aussi motivés par des raisons politiques. Certains pays ne veulent pas être exclus parce que le Canada a signé une convention avec leurs voisins. Il y a toutes sortes de motifs à ces négociations.

Le sénateur Meighen: Je remarque qu'aucun des pays d'Europe de l'Est ne figure dans cette liste, mais je n'en tire aucune conclusion particulière. Lorsque les investisseurs canadiens ont des intérêts dans un pays où il n'y a pas de convention fiscale où la convention fiscale est désuète, il leur appartient de convaincre le ministère, directement ou indirectement, que des négociations devraient être entreprises, n'est-ce pas?

M. Déry: C'est exact.

Le sénateur Angus: Monsieur Déry, pourrait-on dire que le projet de loi C-10 est un compendium de toutes les conventions actuelles qui sont prêtes à entrer en vigueur?

M. Déry: C'est tout à fait cela. Le projet de loi comprend toutes les conventions signées d'août 1996 à septembre 1997.

Le sénateur Angus: Lorsque d'autres seront prêtes à entrer en vigueur, faudra-t-il une autre mesure législative semblable?

M. Déry: C'est de cette façon que j'ai l'intention de procéder. On a signé une convention avec le Vietnam en novembre, et le Vietnam sera donc probablement le premier pays inscrit au prochain projet de loi sur les conventions fiscales.

Le sénateur Angus: Êtes-vous encore chef de la section des conventions fiscales?

M. Déry: Oui, monsieur.

Le sénateur Angus: Est-ce votre titre exact?

M. Déry: Oui.

Le sénateur Angus: Au cours d'une audience précédente, je vous avais posé une question sur la Colombie. J'avais dit que nous avions été informés de ce que les Canadiens dans ce pays se voyaient imposer d'énormes retenues fiscales et ne pouvaient, en l'absence de convention, éviter la double imposition. En réponse à ma question, vous aviez dit que cette question devrait être abordée

— you were expecting to get into that. Where do we stand with Colombia? I see that it is not on the list anywhere in this big briefing note you gave us.

Mr. Déry: With Colombia, nothing has moved in the past four years. We regularly — by regularly, I mean every six months or so — try to find out if they are now ready to continue the negotiation. Because the last round was so many years ago, we will probably have to start from scratch. Unfortunately, I have not been successful; every time I am in South America, I make the suggestion, but, again, so far we have not agreed on a date to meet.

Senator Angus: You are saying that Canada is willing to negotiate this type of a treaty or convention with Colombia but they do not seem to want to dance?

Mr. Déry: We have started the negotiations. The draft, which was done a number of years ago, is becoming more and more obsolete. We will have to start almost from scratch. One of the problems in Central America and Latin America is the lack of experience; another is the very high turnover of officials. We sit down and discuss this with a group of people, and I think they understand quite well. Unfortunately, people tend to be moved around very quickly, and we have to start the process over again with whoever comes after and try to convince them that it is a good idea. That is part of the problem. Some of them do not have any practical experience in such negotiations.

Senator Angus: What would be necessary to step up the activity to get a treaty with Colombia?

Mr. Déry: If the Colombian government wants to negotiate, it is only a matter of finding a date and location.

Senator Angus: A venue for the discussions?

Mr. Déry: That is right, and a date.

Senator Angus: And Canada has no aversion to it? Would it be our policy that we would like to have such a convention with Colombia?

Mr. Déry: We know there are specific problems regarding Canadian investment in Colombia, and we would try address all those in the a tax treaty. Whether we will have one or not, I cannot say at this time but we are certainly willing to negotiate.

The Chairman: Thank you for attending here, Mr. Thrasher. Would you like to make some opening comments?

Mr. William Thrasher, Spokesperson, Canadians Asking for Social Security Equality: Thank you, Mr. Chairman. This is a very important matter to many Canadians. I think there are 85,000 people in Canada who receive social security benefits; 55,000 of those are Canadian citizens. Most of the ones that I know actually lived in Canada and worked across the border. They were commuters. They paid taxes in both countries. They retired under a certain set of rules. Those rules were changed in 1995.

en juillet — je ne me rappelle pas si c'était en 1994 ou 1995. Où en est-on dans le dossier de la Colombie? Je constate que ce pays ne figure pas sur la liste de ce gros document que vous nous avez remis.

M. Déry: Nous n'avons fait aucun progrès dans le dossier de la Colombie au cours des quatre dernières années. Nous essayons régulièrement — et j'entends par là environ tous les six mois — de voir si les Colombiens sont maintenant prêts à poursuivre les négociations. Mais comme les dernières négociations remontent à de nombreuses années, il faudra probablement tout reprendre à zéro. Malheureusement, nous n'avons pas réussi. Chaque fois que je me rends en Amérique du Sud, j'en fais la proposition, mais nous n'avons pas réussi à nous entendre sur une date pour nous rencontrer.

Le sénateur Angus: Vous affirmez donc que le Canada est prêt à négocier une telle convention avec la Colombie, mais que ce dernier pays n'est pas prêt à en faire autant?

M. Déry: Nous avons entrepris des négociations. L'ébauche de convention qui a été rédigée il y a un certain nombre d'années est de plus en plus désuète. Nous devons recommencer à peu près à zéro. Parmi les problèmes, en Amérique centrale et en Amérique latine, il y a le manque d'expérience et le roulement très élevé du personnel dans la fonction publique. On entreprend des négociations avec un groupe et lorsqu'il commence à comprendre le problème, on se retrouve devant une autre équipe qu'il faut de nouveau essayer de convaincre que la convention est une bonne idée. C'est l'un des éléments du problème. Certaines de ces personnes n'ont aucune expérience pratique de telles négociations.

Le sénateur Angus: Que faudrait-il faire pour accélérer la signature d'une convention avec la Colombie?

M. Déry: Si le gouvernement colombien souhaite négocier, il suffit simplement de fixer une date et un endroit.

Le sénateur Angus: Un endroit où discuter?

M. Déry: Oui, et une date de réunion.

Le sénateur Angus: Et le Canada serait prêt à négocier? D'après notre politique, souhaitons-nous signer une telle convention avec la Colombie?

M. Déry: Nous savons que les investissements canadiens en Colombie connaissent certains problèmes et nous souhaiterions les traiter au moyen d'une convention fiscale. Je ne sais pas si une telle convention sera signée, mais nous sommes certes prêts à négocier.

Le président: Merci d'être venu nous rencontrer, monsieur Thrasher. Avez-vous des observations préliminaires à faire?

M. William Thrasher, porte-parole, Canadians Asking for Social Security Equality: Merci, monsieur le président. C'est une question très importante pour bien des Canadiens. Il y a environ 85 000 personnes au Canada qui reçoivent des prestations de sécurité sociale. De ce nombre, 55 000 sont des citoyens canadiens. La plupart de ceux que je connais vivaient au Canada et travaillaient de l'autre côté de la frontière. Ils faisaient la navette entre les deux pays et payaient de l'impôt des deux côtés de la frontière. Ils ont pris leur retraite sous un régime comportant certaines règles, règles qui ont été modifiées en 1995.

By the way, just to correct Senator Whelan, changes to the Canada-U.S. Income Tax Convention, described as the third protocol, were signed on March 17, 1995, and came into force with an exchange of instruments and ratification at Ottawa on November 9, 1995. That is some two years after the present government was elected.

In 1995, people received letters from the social security administration in the United States telling them that their social security benefits were going to be reduced by 25.5 per cent. This was devastating news to most seniors. People could no longer stay in nursing homes. People were being told that they could not stay in their apartments any longer if they could not pay their rent. I had calls from 85-year-old widows who told me that they could not stay in their apartments unless they paid their full rent. They could not afford it, and they were forced to leave.

A group called CASSE was formed. That group was made up of a few of us, instigated by a letter I wrote to *The Windsor Star*. A number of other people wrote a letter. A woman by the name of Olive Smith, who herself had several operations, for cancer and so forth, a lady of much dignity and a lot of power, talked us into forming a group. We held a meeting in a little town called Essex, expecting 25 people to show up, and 200 people showed up. We realized the meeting place was not big enough. We held another meeting in August of 1996, and 2,000 people showed up. This is a very important matter to the people of Windsor and Essex County.

When Herb Gray was asked by *The Windsor Star* what he thought this U.S. withholding tax meant, he said that as he understood it, no one will pay more taxes and some may even pay less. That was reported in *The Windsor Star* on December 27, 1995.

The withholding tax went into effect on January 1, 1996. People had two-weeks' notice, just a couple of weeks before Christmas. They were devastated.

Our organization put a lot of pressure on the government. Paul Martin visited with our board and listened to our concerns. He said that it would be difficult because the United States would have to be involved. He said that this would take time.

Well, it took two years. We are in that process now. Bill C-10 is a result of the government going back to the United States.

In 1995, people were taxed on 50 per cent of their social security benefits here in Canada. When this was changed in 1996, the United States had the right to tax and withhold tax on Canadian benefits at a rate of 25.5 per cent. Anyone who earned less than \$70,000 a year was worse off than they were in 1995, and anyone who made more than \$70,000 a year paid about the same as they did before.

À propos, permettez-moi de corriger ce qu'a dit le sénateur Whelan: les modifications apportées à la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôt, contenues dans ce qu'il est convenu d'appeler le protocole, ont été signées le 17 mars 1995 et sont entrées en vigueur au moyen d'un échange d'instruments qui ont été ratifiés à Ottawa le 9 novembre 1995, c'est-à-dire environ deux ans après l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel.

En 1995, l'administration de la sécurité sociale des États-Unis a informé par lettre les prestataires du fait que leurs prestations seraient réduites de 25,5 p. 100. Pour la plupart des prestataires âgés, c'était une catastrophe. Ces personnes n'avaient plus les moyens de demeurer dans des foyers pour personnes âgées. On a dit à d'autres qu'ils ne pourraient conserver leur appartement s'ils ne pouvaient payer le loyer. J'ai reçu des appels de veuves de 85 ans qui m'ont dit devoir quitter leur appartement parce qu'elles ne pouvaient plus payer la totalité du loyer.

On a créé un groupe appelé CASSE, composé de quelques-uns d'entre nous, après que j'aie écrit une lettre au *Windsor Star*. D'autres ont également écrit des lettres. Mme Olive Smith, une dame très digne dotée d'une forte personnalité qui avait elle-même subi plusieurs opérations, entre autres pour traiter un cancer, nous a convaincus de former un groupe. Nous nous sommes réunis dans une petite ville, Essex, où nous nous attendions à ce qu'environ 25 personnes se présentent. Plus de 200 sont venues. Notre salle de réunion n'était pas suffisamment grande. Nous avons tenu une autre assemblée en août 1996, et 2 000 personnes y sont venues. C'est une question très importante pour les gens de Windsor et du comté d'Essex.

Lorsque le *Windsor Star* a demandé à Herb Gray ce que signifiaient, d'après lui, ces retenues d'impôt, il a dit que, à ce qu'il savait, personne ne paierait davantage d'impôts et certains en paieraient même moins. Ces propos ont été repris dans le *Windsor Star* du 27 décembre 1995.

La retenue fiscale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Les gens avaient reçu un préavis de deux semaines, juste avant Noël. Ils étaient catastrophés.

Notre organisme a exercé de fortes pressions sur le gouvernement. Paul Martin a rencontré notre conseil d'administration et écouté nos préoccupations. Il a dit que ce serait difficile à régler, puisque les États-Unis devraient faire leur part. Il a dit qu'il faudrait du temps.

Eh bien, il a fallu deux ans. Nous sommes actuellement engagés dans ce processus. C'est parce que le gouvernement est intervenu auprès des États-Unis que vous êtes maintenant saisis du projet de loi C-10.

En 1995, 50 p. 100 des prestations de sécurité sociale étaient taxées au Canada. Lorsque les changements ont été apportés en 1996, les États-Unis avaient le droit d'imposer des retenues fiscales de 25,5 p. 100 sur les prestations canadiennes. Tous ceux qui gagnaient moins de 70 000 \$ par année se trouvaient désavantagés par rapport à ce qu'était leur situation en 1995 et ceux qui gagnaient plus de 70 000 \$ payaient à peu près autant d'impôt qu'auparavant.

As a result of Bill C-10, they are now proposing to include, not 50 per cent, but 85 per cent of social security benefits for Canadian income tax purposes. That is a 70 per cent increase over what it was in 1995.

People keep referring to 1996, but 1996 was so bad that that is what brought about Bill C-10. Bill S-9 did not last two years. Bill C-10 is what they are working on now.

Some of the things I have heard here this morning are wrong. You can earn \$41,000 Canadian dollars in the United States without paying one nickel of tax on U.S. social security. After you reach about \$41,000, they include 50 per cent of your social security, and it works its way up to 85 per cent by the time you get to \$60,000. In Canada, some poor widow with a gross income of \$12,000 will now have to include 85 per cent of the U.S. social security benefits for income tax purposes.

Why could those people not have been grandfathered just like they proposed to do in the Canada Pension Plan?

I received a flyer from one of the local members of Parliament. It says that all CPP retirement pensions, disabilities benefits, survivor benefits and combined benefits as of December 31, 1997 are not affected.

Why are people who have been living on social security, people from the ages of 65 up to 90, being hit with a tremendous tax increase? Anyone earning over \$12,000 will pay more taxes. Under Bill C-10, no one will pay less than they did in 1995.

There is a five-year lead time on the proposed seniors' benefit. There was no lead time in 1995 when two-weeks' before Christmas people were told that their pensions would be reduced by a whopping 25.5 per cent.

CASSE takes the position that we do not want to hold up the signing of this treaty. To do so would allow the U.S. to continue withholding the tax, which will cause more pain for a longer period of time. By signing this bill now, we will get the refunds back. We understand that.

We are asking this committee to ask for a letter of intent from our government that they will go back to the United States and insert seven words. Those seven words are: "a minimum of or not less than" 15 per cent?

The Chairman: Where the 85 per cent appears?

Mr. Thrasher: That is correct.

Under Article 2, paragraph 5(a) of Article XVIII states that:

(a) a benefit under the social security legislation in the United States paid to a resident of Canada shall be taxable in Canada as though it were a benefit under the Canada Pension Plan, except that 15 per cent of the amount of the benefit shall be exempt from Canadian taxation;

Sous le régime du projet de loi C-10, on propose maintenant d'imposer non pas 50 p. 100, mais 85 p. 100 des prestations de sécurité sociale au Canada. Cela représente une augmentation de 70 p. 100 par rapport à ce qui existait en 1995.

Les gens mentionnent toujours la situation de 1996, mais cette situation était si terrible qu'on en est arrivé à ce projet de loi C-10. Le projet de loi S-9 n'a pas tenu le coup deux ans. C'est le projet de loi C-10 qu'on se propose maintenant d'adopter.

Certains des renseignements donnés ici ce matin sont erronés. On peut gagner 41 000 \$ CAN aux États-Unis sans payer du tout de taxe sur les prestations d'aide sociale aux États-Unis. Après environ 41 000 \$ de gains, on impose 50 p. 100 de la prestation d'aide sociale, et la proportion augmente jusqu'à 85 p. 100 jusqu'à un revenu de 60 000 \$. Au Canada, certaines pauvres veuves qui ont un revenu brut de 12 000 \$ vont désormais devoir inclure 85 p. 100 de leurs prestations d'aide sociale des États-Unis pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Pourquoi ces gens-là n'auraient-ils pas pu bénéficier de droits acquis comme on a proposé de le faire pour le Régime de pensions du Canada?

J'ai reçu un feuillet de l'un des députés locaux. On peut y lire que l'ensemble des pensions de retraite du RPC, des prestations d'invalidité, des prestations du survivant et des prestations mixtes telles qu'elles existaient au 31 décembre 1997 ne sont pas touchées.

Comment se fait-il que les personnes qui dépendent de l'aide sociale, les personnes âgées de 65 à 90 ans, sont frappées d'une si forte augmentation d'impôt? Tous ceux qui gagnent plus de 12 000 \$ paieront plus d'impôts. Aux termes du projet de loi C-10, aucune personne ne va payer moins d'impôt qu'elle n'en payait en 1995.

On peut voir un délai de cinq ans pour la prestation aux aînés qui est proposée. Il n'y a pas eu de délai en 1995 lorsque, deux semaines avant Noël, on a dit aux gens que leurs pensions seraient réduites d'un pourcentage énorme, soit de 25,5 p. 100.

Notre association ne souhaite pas retarder la signature de la convention. Ce faisant, on permettrait aux États-Unis de continuer à retenir l'impôt, ce qui causerait davantage de difficultés durant plus longtemps. En adoptant le projet de loi dès maintenant, nous obtiendrons les remboursements. Nous comprenons cela.

Nous demandons au comité de demander à notre gouvernement de fournir une lettre d'intention selon laquelle il est disposé à proposer aux États-Unis l'insertion des mots suivants: «un minimum ou non moins de» 15 p. 100.

Le président: Là où figurent les 85 p. 100?

M. Thrasher: C'est exact.

À l'article 2, l'alinéa 5a) de l'article XVIII précise:

a) les prestations payées en vertu de la législation sur la sécurité sociale aux États-Unis à un résident du Canada sont imposables au Canada comme s'il s'agissait de prestations en vertu du Régime de pensions du Canada, sauf que 15 p. 100 du montant des prestations est également exonéré de l'impôt canadien;

We believe that if you added those seven words, "a minimum of or not less than" 15 per cent, it would allow the Canadian government to take the handcuffs off because we are now tied to the U.S.-Canada Tax Treaty when it comes to Canadians receiving U.S. social security benefits.

There may already be an understanding that the 15 per cent is a minimum, but I would rather see in writing that 15 per cent is "a minimum or will not be less than".

Senator St. Germain: Are you saying that if these words are inserted, it would give more flexibility and would not tie tax laws to the treaty?

Mr. Thrasher: Right now, we would have to go back to the United States and revise or amend the tax treaty to get any change from the 15 per cent rate. If we amend the treaty to say "a minimum of or not less than 15 per cent", it has the effect of opening the door and taking our handcuffs off. We would not have to go back to the United States. This government or any future government would have the ability to change the tax laws regarding beneficiaries of social security from the United States without going back to the United States.

In fact, Paul Martin said to CARP that the U.S. withholding tax is of course a matter of U.S. tax policy. He said that any solution to the problems caused by the U.S. tax rate will have to involve the United States. For that reason, he said, CARP may wish to make its concern and those of its members known to the U.S. government.

Here again, he is saying that we cannot do anything because it is tied to the United States. Well, let us take the ropes away. Let us be free to tax people as we see fit as Canadians and as the Canadian government.

Senator St. Germain: My next question would be to the officials as to whether this could be done and whether this would create the effect that Mr. Thrasher is expecting it to create.

The Chairman: Mr. MacIntosh, perhaps you or Mr. Déry could respond to Senator St. Germain's question. You heard the proposed change. I would not call it an amendment. Mr. Thrasher has indicated that he understands the merits in proceeding with the bill and treaty at this point. What he called a statement of intent was not a bad description with respect to effectively trying to move the 85 per cent down in a manner consistent with the gradation of the percentage that is taxed in the United States.

Mr. MacIntosh: Leaving aside the question of whether this would be appropriate in policy terms, in technical terms to do that it would not be necessary to change the treaty. The treaty in effect provides that Canada must exempt 15 per cent of these U.S. social security benefits from taxation.

How we treat the other 85 per cent is subject to domestic law. It would be possible to provide further exemptions under our domestic law if that were thought to be appropriate. It would not be necessary to seek agreement with the United States on that.

Nous estimons que l'ajout des mots «un minimum ou non moins de» 15 p. 100 permettrait au gouvernement canadien de ne plus avoir les mains liées, étant donné que, à l'heure actuelle, nous sommes liés par la Convention fiscale entre le Canada et les États-Unis pour ce qui est de l'obtention de prestations d'aide sociale des États-Unis par des Canadiens.

On s'entend peut-être déjà pour dire que les 15 p. 100 constituent un minimum.

Le sénateur St. Germain: Êtes-vous en train de dire que l'ajout de ces mots donnerait davantage de souplesse et ne lierait pas les lois fiscales à la convention?

M. Thrasher: À l'heure actuelle, il nous faudrait approcher les États-Unis et revoir ou modifier la convention fiscale pour obtenir quelque changement que ce soit par rapport au taux de 15 p. 100. Si nous modifions le traité en ajoutant les mots «un minimum ou non moins de», nous ouvrons la porte et nous nous déliions les mains. Nous n'aurions plus à aborder la question à nouveau avec les États-Unis. Le gouvernement actuel ou tout gouvernement à l'avenir pourrait modifier les lois fiscales visant les prestataires d'aide sociale des États-Unis sans avoir à obtenir l'accord des États-Unis.

D'ailleurs, Paul Martin a déclaré aux représentants de l'Association canadienne des individus retraités que la retenue d'impôt relevait de la politique fiscale des États-Unis. Il a déclaré que la solution à tout problème causé par le taux d'imposition des États-Unis nécessite la participation des États-Unis. Il a donc déclaré que l'Association des retraités devrait peut-être faire valoir ses intérêts auprès du gouvernement des États-Unis.

Ainsi, une fois de plus, il a fait valoir que nous ne pouvions rien faire sans nous en remettre aux États-Unis. Supprimons donc ces entraves. Faisons en sorte que le gouvernement canadien puisse imposer sa population comme il l'entend.

Le sénateur St. Germain: Ma question suivante s'adresse aux fonctionnaires. J'aimerais leur demander si la chose est possible et si cela entraînerait les résultats souhaités par M. Thrasher.

Le président: J'aimerais demander à M. MacIntosh ou à M. Déry de répondre à la question du sénateur St. Germain. Vous savez quel changement est proposé, je ne dirais pas qu'il s'agit d'un amendement. M. Thrasher a déclaré qu'il comprenait bien l'utilité d'adopter le projet de loi et de signer la convention dans les meilleurs délais. En parlant de déclaration d'intention, il a décrit assez bien l'idée de tenter de modifier à la baisse les 85 p. 100 en proportion du pourcentage d'imposition aux États-Unis.

M. MacIntosh: Abstraction faite de la pertinence d'une telle initiative sur le plan de la politique, on peut dire que, sur le plan technique, il n'est pas nécessaire de modifier le traité à cette fin. Le traité prévoit que le Canada doit exonérer 15 p. 100 des prestations de bien-être social des États-Unis.

Le traitement fiscal accordé aux autres 85 p. 100 relève de la loi canadienne. Notre loi pourrait prévoir d'autres exonérations si la chose était jugée opportune. Il ne serait pas nécessaire de solliciter l'accord des États-Unis à cet égard.

The Chairman: To follow up on Mr. Thrasher's point that it ought to be subject to whatever decisions Canada makes, that is possible under the existing treaty?

Mr. MacIntosh: Yes.

Senator St. Germain: I do not want to get a debate started among the witnesses, but are you satisfied, from what you are hearing, Mr. Thrasher, that there are no longer handcuffs on that 85 per cent?

Mr. Thrasher: Yes. And I would like to remind those here that Mr. Martin has always said that we cannot stop this bill, that we cannot change anything now; otherwise, it would have negative effects. Even if we cannot stop the bill, we can change the rate of taxation of social security benefits.

There is one thing I did not mention. When we worked in the United States, we paid social security premiums up front. In other words, we were taxed on social security premiums. It is not like Canada Pension Plan which is tax-deferred.

Senator St. Germain: Are you saying that it was after-tax dollars?

Mr. Thrasher: Yes, and you are taxed up to \$60,000 U.S., which is \$84,000 Canadian. Actually, the ratio of the benefits from the Canada Pension Plan are substantially greater than those from U.S. social security. Some people say that it is not fair that Canadians are taxed on 100 per cent of Canada Pension Plan benefits and we are taxed on only 50 per cent of our U.S. social security. However, that is not fair to say because what we get in return from what we put into social security is in a ratio of three.

The Chairman: Are there any further questions for the witnesses?

Thank you all for attending here today.

Mr. Thrasher, the committee appreciates that you took the time to bring this issue to our attention. Until the committee heard from you late last week, I was unaware of this issue. You have been very helpful.

Senators, may I have a motion to dispense with clause-by-clause consideration of the bill?

Senator Angus: So moved.

The Chairman: Given the evidence we have heard this morning, I suggest that we proceed to report the bill without amendment, subject to two conditions, the first being that I get the signed letter from the Minister of Finance before I table the committee report.

Mr. MacIntosh, before you leave, I want to ensure that I have the letter in my hand before 2 o'clock.

Mr. MacIntosh: You will have it.

Le président: Ainsi, la convention actuelle permet au Canada de prendre les décisions qu'il juge opportunes en la matière, comme le souhaite M. Thrasher?

M. MacIntosh: En effet.

Le sénateur St. Germain: Sans vouloir amorcer un débat entre les témoins, j'aimerais vous demander, monsieur Thrasher, si vous êtes maintenant satisfait, d'après ce que vous avez entendu, que le Canada n'a plus les mains liées au sujet de ces 85 p. 100.

M. Thrasher: Oui. Et j'aimerais rappeler à ceux qui sont ici que M. Martin a toujours déclaré que tout effort visant à contrecarrer ou modifier le projet de loi aurait des effets négatifs. Si nous ne pouvons pas empêcher l'adoption du projet de loi, nous pouvons tout au moins modifier le taux d'imposition des prestations de bien-être social.

Il y a un autre aspect que je n'ai pas abordé. Lorsque l'on travaille aux États-Unis, on paie immédiatement l'impôt sur les prestations de bien-être social. Autrement dit, ces prestations sont imposées. Ce n'est pas le cas du Régime de pensions du Canada, où l'impôt est reporté.

Le sénateur St. Germain: Êtes-vous en train de dire qu'il s'agissait de dollars après impôt?

M. Thrasher: En effet, et l'impôt s'applique jusqu'à hauteur de 60 000 \$US, soit 84 000 \$canadiens. En réalité, le rapport des prestations aux cotisations est beaucoup plus considérable pour le Régime de pensions du Canada que pour l'aide sociale des États-Unis. Certains disent qu'il est injuste que, pour les Canadiens, les prestations du Régime de pensions du Canada soient imposées à 100 p. 100 alors que seulement 50 p. 100 de nos prestations d'aide sociale des États-Unis sont imposées. Cependant, la comparaison n'est pas valable, étant donné que le rapport entre nos cotisations et nos prestations est de l'ordre de trois.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à adresser aux témoins?

Je vous remercie tous de votre participation.

Monsieur Thrasher, le comité vous est reconnaissant d'avoir porté cette question à notre attention. Avant votre intervention de la semaine dernière, je n'étais pas au courant de cette question. Votre participation a été fort utile.

Sénateurs, quelqu'un peut-il proposer une motion nous dispensant de l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Angus: Je le propose.

Le président: Compte tenu des témoignages reçus ce matin, je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans proposer d'amendements, à deux conditions, la première étant que j'obtienne la lettre signée du ministre des Finances avant de déposer le rapport du comité.

Monsieur MacIntosh, avant que vous ne partiez, j'aimerais vous demander de veiller à ce que j'aie la lettre en main avant 14 heures.

M. MacIntosh: Vous l'aurez.

The Chairman: Second, in light of the last exchange, I should like to write a letter on behalf of the committee to the Minister of Finance picking up on the comments of both Mr. Thrasher and Mr. MacIntosh. That letter would essentially say that we would like to see gradation introduced into the taxation of U.S. social security benefits in Canada; and that they should be subject to the same variable rate tax as they are in the United States, which goes from a 50 per cent to an 85 per cent level depending on income. I would like to say that it is our understanding from officials that that change could be made without any change to the treaty and to urge the Minister of Finance to take that into account when considering the next changes to the Income Tax Act.

Do I have the agreement of the committee to write such a letter?

Senator Stewart: I must confess, Mr. Chairman, that I find this situation very complex. I just do not understand it at all. Consequently, I am reluctant to agree to the kind of solution to which you make reference. I just do not fully understand the complaint that has been lodged.

The Chairman: I think I can explain the complaint.

Senator Stewart: Perhaps we could do it this way: As I understand your comment, the government and the Parliament of Canada could, to a very great extent, cope with the problem without going to the United States. I believe Mr. MacIntosh indicated that. However, before we start urging the Minister of Finance to undertake to satisfy the witness we heard this morning, I would like to have a careful analysis made of the impact of Canadian taxation on these taxpayers, taking into account the benefits which we get for our tax dollars in Canada as compared with the benefits that U.S. taxpayers resident in the United States get.

The Chairman: Then I will suggest a slight modification of my proposal, that being that we get that analysis, which will take a few days, obviously. I will circulate that analysis to the committee, along with a suggested potential draft of a letter to the minister, which we would discuss before I send it. The firm decision this morning would be the letter from the minister which Mr. MacIntosh will ensure I have before 2 o'clock.

Is that solution acceptable to everyone?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Can I have a motion to report the bill unamended?

Senator Meighen: I so move.

The Chairman: I have one last question for the Conservatives member of the committee. I will be asked today in the chamber when to place the bill on the Order Paper for third reading.

Le président: En deuxième lieu, compte tenu de ce qui vient d'être dit, j'aimerais rédiger, au nom du comité, une lettre au ministre des Finances, à partir des commentaires de M. Thrasher et de M. MacIntosh. La lettre stipulerait grosso modo qu'il devrait y avoir une gradation de l'imposition des prestations d'aide sociale des États-Unis au Canada. J'aimerais également que ces prestations soient assujetties au même taux d'imposition variable que le taux américain, soit un taux qui varie de 50 p. 100 à 85 p. 100 selon le revenu. J'aimerais ajouter que, selon ce que nous ont déclaré les fonctionnaires, nous estimons qu'une telle modification peut être faite sans changer la convention et que nous exhortons le ministre des Finances à tenir compte de cet aspect lorsqu'il envisagera d'autres changements à la Loi de l'impôt sur le revenu.

Ai-je l'accord des membres du comité pour rédiger une telle lettre?

Le sénateur Stewart: Je dois avouer, monsieur le président, que je trouve la situation fort complexe. En fait, je n'y comprends rien du tout. Par conséquent, je suis réticent à donner mon accord au genre de solution que vous proposez. Je n'arrive tout simplement pas à comprendre le sens de la plainte qui a été formulée.

Le président: Je crois être en mesure d'expliquer la plainte.

Le sénateur Stewart: Permettez-moi de proposer ce qui suit: d'après ce que j'ai compris de votre commentaire, le gouvernement et le Parlement du Canada pourraient, dans une très large mesure, résoudre le problème sans avoir à approcher les autorités américaines. Je crois que M. MacIntosh a bien dit cela. Cependant, avant que nous n'incitions le ministre des Finances à donner satisfaction au témoin que nous avons entendu ce matin, j'aimerais avoir en main une analyse soignée des répercussions de la fiscalité canadienne sur ces contribuables, compte tenu des avantages que nous procure l'argent de nos impôts au Canada, comparativement aux avantages dont bénéficient les contribuables américains aux États-Unis.

Le président: Permettez-moi donc de modifier légèrement ma proposition en conséquence. Je propose ainsi que nous obtenions une telle analyse, ce qui, de toute évidence, va nécessiter quelques jours. Ensuite, je la communiquerai aux membres du comité, avec l'ébauche d'une lettre du ministre. Nous en discuterons avant que la lettre ne soit transmise. La décision ferme de ce matin concernerait la lettre au ministre que M. MacIntosh veillera à me faire parvenir avant 14 heures.

Cette solution est-elle acceptable à tous?

Des voix: D'accord.

Le président: Puis-je demander qu'on dépose une motion portant que le projet de loi sans amendement fasse l'objet d'un rapport?

Le sénateur Meighen: Je le propose.

Le président: J'ai une dernière question à adresser au membre conservateur du comité. On me demandera aujourd'hui en Chambre de déterminer quand il convient d'inscrire le projet de loi au *Feuilleton* pour une troisième lecture.

Mr. MacIntosh, is it correct that once this bill receives Royal Assent, you then need a Ways and Means motion through the House of Commons in order to issue the tax refunds?

Mr. MacIntosh: We had hoped to do that, although given the closeness of the Christmas break, that might be difficult. After Royal Assent to Bill C-10, the next step is exchange of instruments of ratification with the United States. That can be done fairly quickly; nonetheless, it does take a few days.

The Chairman: You can issue the refunds once that happens, right?

Mr. MacIntosh: Once that happens, I think the government is contemplating an announcement and, on the strength of that, I think Revenue Canada would go ahead and issue the refunds. They are gearing up now in the Sudbury taxation centre to get these cheques out.

The Chairman: You have answered my key question. The purpose of the question was to determine whether I needed to ask for leave to move to third reading today. I do not; I can set it down for third reading tomorrow, and that is fine.

Mr. MacIntosh: Certainly Royal Assent is very key to this.

The Chairman: We will set it down for third reading tomorrow.

Senator Grafstein: One of the concerns I have been made aware of is the question of refunds. I hear about notification and so on, but when will people get their cheques? When will they see their money? Part of the urgency, and part of the request of the department, is to speed this up so that those refunds can be sent out as quickly as possible. People need and want that money.

I hear you saying that you are gearing it up, but will they get it before Christmas? We have done our duty by proceeding expeditiously. We are only proceeding expeditiously because we went to ensure that taxpayers receive their refunds, hopefully before Christmas.

The Chairman: It is my understanding that if we set the bill down for third reading tomorrow, we will get Royal Assent tomorrow, and that will enable the cheques to go out before Christmas. That is what I have been told.

Am I correct? I just want to ensure that my information is correct.

Mr. MacIntosh: I cannot guarantee with absolute certainty that the cheques will go out before Christmas. We are certainly aiming at that. As soon as Royal Assent is received, we will move as quickly as possible to get ratification with the United States. At the bureaucratic level, all the machinery is in place to get the cheques sent out. It will certainly be within a matter of a small number of weeks, but that is about as far as I can go.

The Chairman: Thank you very much.

Monsieur MacIntosh, est-il exact que, une fois que le projet de loi aura reçu la sanction royale, il vous faudra faire adopter une motion de voies et moyens à la Chambre des communes pour être en mesure d'émettre les chèques de remboursement d'impôt?

M. MacIntosh: C'est ce que nous espérons. Cependant, puisque la période des Fêtes arrive à grands pas, il se peut que la chose soit difficile. Après la sanction royale du projet de loi C-10, la prochaine étape est celle de l'échange d'instruments de ratification avec les États-Unis. C'est assez rapide mais il faut tout de même prévoir quelques jours.

Le président: Après cela, vous pourrez émettre les chèques de remboursement, n'est-ce pas?

M. MacIntosh: Lorsque ce sera chose faite, je crois que le gouvernement fera une annonce. Cette annonce suffira, me semble-t-il, à faire en sorte que Revenu Canada émette les chèques de remboursement. Au centre fiscal de Sudbury, on se prépare déjà à transmettre les chèques.

Le président: Vous avez répondu à l'aspect critique de ma question qui visait à déterminer s'il était nécessaire que je sollicite de passer à la troisième lecture dès aujourd'hui. Ce n'est pas nécessaire. Je pourrai la demander pour demain.

M. MacIntosh: La sanction royale est certainement un aspect tout à fait crucial du processus.

Le président: Ce projet de loi passera en troisième lecture demain.

Le sénateur Grafstein: J'ai une préoccupation au sujet du remboursement. On parle d'annonces et ainsi de suite, mais quand les gens recevront-ils leur chèque? Quand vont-ils voir leur argent? Le ministère nous a demandé, en partie, en toute urgence, d'accélérer le processus de façon à ce que ces remboursements soient expédiés le plus vite possible. Les gens ont besoin de cet argent et ils le veulent.

Vous nous dites que vous les préparez, mais est-ce qu'ils vont les recevoir avant Noël? Nous avons fait notre devoir en examinant la question rapidement. Nous l'avons fait dans le seul but de permettre aux contribuables de toucher cet argent avant Noël; du moins, c'est ce que nous espérons.

Le président: Si j'ai bien compris, si ce projet de loi passe en troisième lecture demain, la sanction royale aura lieu demain, ce qui permettra l'envoi de ces chèques avant Noël. C'est ce qu'on m'a dit.

Est-ce exact? Je veux simplement m'assurer de l'exactitude de ces renseignements.

M. MacIntosh: Je ne peux pas vous garantir avec une certitude absolue que les chèques seront envoyés avant Noël. C'est certainement notre objectif. Dès que la sanction royale sera donnée, nous essaierons le plus rapidement possible d'obtenir la ratification avec les États-Unis. Le processus administratif est en place pour envoyer les chèques. Nous allons certainement réussir à le faire dans un délai de quelques semaines, mais c'est à peu près tout ce que je peux vous dire.

Le président: Merci beaucoup.

Senators, that dispenses with the bill. We will now continue *in camera* for a discussion of the issue of joint and several liability.

The committee continued *in camera*.

Sénateurs, nous avons maintenant terminé notre travail en ce qui concerne ce projet de loi. Nous allons maintenant poursuivre nos travaux à huis clos pour discuter de la question de la responsabilité conjointe et individuelle.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Dan MacIntosh, Legislation Coordinator, Tax Policy
Branch; and

Mr. Jean-Marc Déry, Chief, Tax Treaties, Tax Legislation
Division.

From Canadians Asking for Social Security Equality:

Mr. William Thrasher, Spokesperson.

Du ministère des Finances:

M. Dan MacIntosh, coordonnateur de la législation, Direction
de la politique de l'impôt; et

M. Jean-Marc Déry, chef, Conventions fiscales, Division de
la législation de l'impôt.

De Canadians Asking for Social Security Equality:

M. William Thrasher, porte-parole.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Toronto, Tuesday, February 17, 1998

Toronto, le mardi 17 février 1998

Issue No. 8

(REPRINT)

Fascicule n° 8

(RÉIMPRESSION)

First and second meetings on:
Governance provisions contained in the
Canada Pension Plan Investment Board Act
(previously Bill C-2)

Première et deuxième réunions concernant:
Les dispositions sur la régie contenues dans la Loi sur
l'Office d'investissement du Régime de pensions du
Canada (anciennement le projet de loi C-2)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus
Austin, P.C.
Callbeck
* Graham, P.C. (or Carstairs)
Hervieux-Payette, P.C.
Kelleher, P.C.
Kenny

Kolber
* Lynch-Staunton
(or Kinsella (acting))
Oliver
St. Germain, P.C.
Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein substituted for that of the Honourable Senator Stanbury (*December 11, 1997*).

The name of the Honourable Senator Joyal substituted for that of the Honourable Senator Kolber (*December 11, 1997*).

The name of the Honourable Senator Kolber substituted for that of the Honourable Senator Joyal (*January 26, 1998*).

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*January 26, 1998*).

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Stanbury (*January 26, 1998*).

The name of the Honourable Senator St. Germain substituted for that of the Honourable Senator Meighen (*February 17, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus
Austin, c.p.
Callbeck
* Graham, c.p. (ou Carstairs)
Hervieux-Payette, c.p.
Kelleher, c.p.
Kenny

Kolber
* Lynch-Staunton
(ou Kinsella (suppléant))
Oliver
St. Germain, c.p.
Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury (*le 11 décembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Joyal est substitué à celui de l'honorable sénateur Kolber (*le 11 décembre 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Kolber est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal (*le 26 janvier 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 26 janvier 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury (*le 26 janvier 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (*le 17 février 1998*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, February 12, 1998:

The Honourable Senator Carstairs for the Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Corbin:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the governance provisions set out in the Canada Pension Plan Investment Board Act (previously Bill C-2);

That the committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That the committee be authorized to adjourn from place to place in Canada for the purpose of pursuing its study;

That the committee be authorized to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary; and

That the committee present its final report no later than March 31, 1998.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 12 février 1998:

L'honorable sénateur Carstairs, au nom de l'honorable sénateur Kirby, propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin:

Que le comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, les dispositions de régie stipulées dans la Loi sur l'office d'investissement du régime de pensions du Canada (anciennement le projet de loi C-2);

Que le comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux;

Que le comité soit autorisé à se déplacer à travers le Canada aux fins de poursuivre son étude;

Que le comité soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau et autres personnes jugées nécessaires; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 mars 1998.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TORONTO, Tuesday, February 17, 1998

(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 8:00 a.m. in Rossetti Room, Delta Chelsea Inn, Toronto, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Callbeck, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, Oliver, St. Germain, P.C. and Tkachuk (9).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Ms June Dewetering, Researcher, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:*From the Department of Finance:*

Mr. Bob Hamilton, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Wayne Foster, Chief, Financial Sector Policy Branch;

Ms Tara Gray, Economist, Financial Sector Policy Branch; and

Mr. Doug Wyatt, General Counsel, General Legal Services.

From Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.:

Mr. Keith Ambachtsheer, President.

From Cortex Applied Research Inc.:

Mr. John Por, President.

From William M. Mercer Limited:

Mr. Malcolm Hamilton, Principal.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 12, 1998, the committee proceeded to study the governance provisions set out in the Canada Pension Plan Investment Board Act (previously Bill C-2).

Mr. Hamilton made an opening statement and then, along with Messrs Foster and Wyatt, answered questions.

Messrs Ambachtsheer, Hamilton and Por made opening statements in turn and then answered questions.

At 11:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAUX**

TORONTO, le mardi 17 février 1998

(13)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 8 heures dans la salle Rossetti, Delta Chelsea Inn, à Toronto, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Callbeck, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, Oliver, St. Germain, c.p. et Tkachuk (9).

Également présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mme June Dewetering, attachée de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:*Du ministère des Finances:*

M. Bob Hamilton, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier;

M. Wayne Foster, chef, Direction de la politique du secteur financier;

Mme Tara Gray, économiste, Direction de la politique du secteur financier; et

M. Doug Wyatt, avocat général, Division des services généraux du contentieux.

De Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.:

M. Keith Ambachtsheer, président.

De Cortex Applied Research Inc.:

M. John Por, président.

De William M. Mercer Limited:

M. Malcolm Hamilton, directeur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 12 février 1998, le comité entreprend l'examen des dispositions sur la régie contenues dans la Loi sur l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada (anciennement le projet de loi C-2).

M. Hamilton fait une déclaration et, avec MM. Foster et Wyatt, répond aux questions.

MM. Ambachtsheer, Hamilton et Por font chacun une déclaration et répondent ensuite aux questions.

À 11 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

TORONTO, Tuesday, February 17, 1998

(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 1:00 p.m. in Rossetti Room, Delta Chelsea Inn, Toronto, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Callbeck, Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, St. Germain, P.C. and Tkachuk (7).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Ms June Dewetering, Researcher, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Ontario Teachers Pension Plan Board:

Mr. Claude Lamoureux, President and Chief Executive Officer.

From the Ontario Municipal Employees Retirement Board:

Mr. Dale Richmond, President & Chief Executive Officer; and

Mr. G. Tom Gunn, Chief Investment Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 12, 1998, the committee proceeded to study the governance provisions set out in the Canada Pension Plan Investment Board Act (previously Bill C-2).

Mr. Lamoureux made an opening statement and then answered questions.

Mr. Richmond made an opening statement and then, along with Mr. Gunn, answered questions.

At 3:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTESTE:

TORONTO, le mardi 17 février 1998

(14)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 13 heures, dans la salle Rossetti, Delta Chelsea Inn, à Toronto, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Austin, c.p., Callbeck, Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, St. Germain, c.p. et Tkachuk (7).

Également présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mme June Dewetering, attachée de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario:

M. Claude Lamoureux, président-directeur général.

De la Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario:

M. Dale Richmond, président-directeur général; et

M. G. Tom Gunn, agent principal des investissements.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 12 février 1998, le comité entreprend l'examen des dispositions sur la régie contenues dans la Loi sur l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada (anciennement le projet de loi C-2).

M. Lamoureux fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

M. Richmond fait une déclaration et ensuite, avec M. Gunn, répond aux questions.

À 15 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

EVIDENCE

TORONTO, Tuesday, February 17, 1998

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 8:00 a.m. to begin its study of the governance provisions contained in the Canada Pension Plan Investment Board Act (previously Bill C-2).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Our first witness today is Mr. Bob Hamilton.

Please proceed, Mr. Hamilton.

Mr. Bob Hamilton, Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, I hope everyone received a copy of my handout. Also, I trust that everyone has received a preliminary version of the regulations which we sent out on Friday afternoon.

I wish to begin by giving you an overview of the CPP investment policy, the new policy. I will spend about 15 minutes to walk you through the handout, at which time we would be pleased to answer any questions you might have.

The first page of the handout is a road map of what I would like to cover in the next 15 minutes or so. First, to give you an overview of the new investment policy I will talk a little bit about the size of the fund and how it is projected to grow over the next number of years. Next, I will talk about independence and accountability and some of the features of the framework that are, on the one hand, designed to make this board independent, which was a key message that we heard through the consultations, and on the other hand to make sure that it is accountable to Parliament and to Canadians, which is another message that came to us through the extensive consultations leading up to designing this policy. Then I will talk a little bit about the investment board structure, highlighting various features of the independence and accountability there. Finally, I will turn to the regulations which, just to be clear, are presently in preliminary form. We are hoping to release them publicly soon. In the meantime, for the purposes of this and subsequent meetings, we have provided you with an advance copy.

In looking at the new investment policy on the slide in front of us, slide three, the key element is that the CPP Investment Board has been set up to invest the new CPP funds prudently and professionally in a diversified portfolio of securities, in the best interests of the plan members. That is what we have tried to achieve in setting up the governance structure and other features of this board.

As we move away from a system where these funds were simply lent out to provinces at the federal government market rate, with the growth of this fund we must put in place an investment policy that operates in the best interest of the plan members, an

TÉMOIGNAGES

TORONTO, le mardi 17 février 1998

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 8 heures pour commencer à étudier les dispositions sur la régie contenues dans la Loi sur l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada (anciennement le projet de loi C-2).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Notre premier témoin aujourd'hui est M. Bob Hamilton.

Je vous en prie, monsieur Hamilton.

M. Bob Hamilton, sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: Monsieur le président, j'espère que vous avez tous reçu une copie de mon document. J'espère aussi que vous avez tous reçu une version préliminaire du règlement, que nous vous avons envoyée vendredi après-midi.

Je vais commencer par vous donner un aperçu de la politique d'investissement du Régime de pensions du Canada (RPC), c'est-à-dire la nouvelle politique. Je passerai une quinzaine de minutes à vous résumer le document que nous vous avons remis, et nous serons ensuite heureux de répondre à vos questions.

La première page du document présente un plan des sujets dont je veux vous parler au cours des 15 prochaines minutes. Premièrement, pour vous donner un aperçu de la nouvelle politique d'investissement, je parlerai un peu de la taille du fonds et de sa croissance projetée au cours des prochaines années. Ensuite, je parlerai de l'indépendance et de l'imputabilité, ainsi que de certains aspects de la structure qui visent, d'une part, à rendre l'office indépendant, car c'est un message clé que nous avons entendu au cours des consultations, et d'autre part à faire en sorte qu'il rendra des comptes au Parlement et aux Canadiens, car c'est un autre message qui est ressorti des grandes consultations préalables à l'élaboration de cette politique. Je parlerai ensuite un peu de la structure de l'office d'investissement, soulignant les différents aspects destinés à en assurer l'indépendance et l'imputabilité. Enfin, je parlerai du règlement qui, je le précise, se présente actuellement sous une forme préliminaire. Nous espérons le rendre public bientôt. Entre-temps, aux fins de cette réunion et des suivantes, nous vous en avons remis un exemplaire préliminaire.

Quand on regarde la nouvelle politique d'investissement exposée sur la diapositive numéro trois, l'élément essentiel est que l'Office d'investissement du RPC a été constitué pour placer les nouveaux fonds du RPC d'une manière prudente et professionnelle dans un portefeuille diversifié de titres, dans l'intérêt des adhérents au régime. C'est ce que nous avons essayé d'accomplir en établissant la structure de régie et d'autres aspects de l'office.

Comme nous allons mettre fin à un régime où ces fonds étaient simplement prêtés aux provinces au taux du marché fédéral et étant donné la croissance de ce fonds, nous devons mettre en place une politique de placement qui fonctionne dans l'intérêt des

investment policy that follows many of the same rules and guidelines that are in place for many of the other large pension funds in the country.

We have studied many of the existing models, with a view to learning from them and taking what is good. In a couple of places, we have made changes to those models to fit the particular circumstances of this fund.

Senator St. Germain: You say that under the previous plan you made loans to the provinces at the federal government rate. Is there an amount outstanding, that we know of?

Mr. Bob Hamilton: Yes, about \$35 billion is outstanding.

Senator St. Germain: And when you say the "government rate", do you mean the Bank of Canada rate?

Mr. Bob Hamilton: If the federal government were to borrow in the marketplace at a rate of, say, 6 per cent, for a 20-year term, that would be the rate that would be charged, as opposed to the rate that the province would have to pay.

Senator St. Germain: You did not charge the provinces?

Mr. Bob Hamilton: No. However, part of the new regime will be that all loans to the provinces will be made at their market rates. We will come to that later in our discussion.

Senator Callbeck: What percentage is lent out to the provinces?

Mr. Bob Hamilton: All of it.

Mr. Wayne Foster, Chief, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Virtually all it. If a province turns down moneys that it has a right to borrow, the federal government must take them up at the same rate. So of that \$35 billion, roughly \$3 billion is with the federal government.

Mr. Bob Hamilton: The investment board will be set up at arm's length from the government to invest these funds in the best interests of the plan members.

Moving from the old regime to the new, a couple of features in the regulation determine how much access the provinces will have to the funds in the new regime, again at market rates — and we will talk about those later.

The Chairman: Just to be clear, in case some senators are not totally familiar with the way the program has historically operated — which is that the federal government allowed the provinces to borrow CPP funds at preferred interest rates; in a sense, instead of going to the market to borrow millions of dollars by issuing bonds, historically provinces borrowed from the federal government at a significant premium, certainly for the poorer provinces, over what they would have had to pay for the same amount of money on the open market — this new system will take away from provinces the ability to take loans at a cheaper rate than they have historically done.

participants au régime, une politique de placement qui suit bon nombre des règles et des lignes directrices en vigueur pour plusieurs autres grands fonds de pension du pays.

Nous avons étudié bien des modèles qui existent déjà, afin de nous instruire et d'en prendre les bons éléments. Nous avons apporté quelques changements à ces modèles afin de les adapter aux circonstances particulières de ce fonds.

Le sénateur St. Germain: Vous dites qu'en vertu du régime précédent, vous consentiez des prêts aux provinces au taux du gouvernement fédéral. Est-ce qu'il y a des montants impayés, à ce que nous sachions?

M. Bob Hamilton: Oui, il y en a pour environ 35 milliards de dollars.

Le sénateur St. Germain: Et lorsque vous parlez du «taux du gouvernement», voulez-vous parler du taux d'escompte, c'est-à-dire du taux de la Banque du Canada?

M. Bob Hamilton: Si le gouvernement fédéral empruntait sur les marchés financiers au taux de 6 p. 100, par exemple, sur 20 ans, ce serait le taux que nous demanderions, plutôt que le taux que la province paierait normalement.

Le sénateur St. Germain: Vous n'imposiez pas plus aux provinces?

M. Bob Hamilton: Non. Cependant, dans le cadre du nouveau régime, les prêts aux provinces seront consentis à leurs taux du marché. Nous y reviendrons plus tard au cours de la discussion.

Le sénateur Callbeck: Quel pourcentage est prêté aux provinces?

M. Bob Hamilton: La totalité.

M. Wayne Foster, chef, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: La quasi-totalité. Si une province refuse de se prévaloir de son droit d'emprunter, le gouvernement fédéral doit prendre en charge ces fonds au même taux. Ainsi, le gouvernement fédéral détient environ trois des trente-cinq milliards de dollars.

M. Bob Hamilton: l'office d'investissement sera indépendant du gouvernement et sera chargé d'investir ces fonds dans le meilleur intérêt des adhérents au régime.

Le nouveau régime comporte certaines nouveautés et le règlement détermine l'accès qu'auront les provinces au fonds aux taux du marché — et nous y reviendrons plus tard.

Le président: Au cas où certains sénateurs ne connaîtraient pas parfaitement le fonctionnement de l'ancien régime — à savoir que le gouvernement fédéral permettait aux provinces d'emprunter les fonds du RPC à des taux d'intérêt préférentiels. En un sens, au lieu d'aller emprunter des millions de dollars sur les marchés financiers en émettant des obligations, dans le passé, les provinces empruntaient du gouvernement fédéral moyennant une prime importante, surtout pour les provinces les plus pauvres, par rapport aux taux qu'elles auraient eu à payer si elles avaient emprunté sur le marché libre — ce nouveau régime privera les provinces de la possibilité d'emprunter à meilleur taux qu'elles avaient dans le passé.

Senator Tkachuk: That is because they had no choice.

Mr. Bob Hamilton: Who had no choice?

Senator Tkachuk: The provinces. They would either have had to roll over the funds or pay them back. That is an option they choose.

Mr. Bob Hamilton: Yes, the provinces can refuse the funds. As Wayne said, they can say that they do not want them, and the federal government would take up part of those funds. But if the provinces took the funds, it was at our market rate, if you like.

Senator Tkachuk: When the funds were there; but the funds are no longer there.

Mr. Bob Hamilton: Yes, for the last several years there have not been any funds available.

The Chairman: I can remember when I was in the Cabinet office in Nova Scotia in the early 1970s, when the Nova Scotia credit rating was very low relative to the AAA credit rating of the federal government, when we borrowed from the CPP, we borrowed at a rate significantly less than the rate we would have been charged on the open market.

Mr. Bob Hamilton: Turning to the next slide, I have outlined the framework for the new investment policy. You are probably familiar with most of this. Many of the rules that will apply in the new investment policy are set out in the Investment Board Act, which is the framework legislation that sets up this arm's length corporation to invest the funds.

The second element of the framework is the investment board regulations — and we will talk about those towards the end. Those regulations are contained in the preliminary copy that we sent you on Friday. What the regulations do is apply the relevant PBSA rules to this — the PBSA rules being the rules that all pension funds in Canada abide by. It takes those regulations and applies them to this board, with a couple of changes along the way, which I will talk about later. Provincial access is specified in the regulations — and again, we will talk about that in a moment. The regulations also set out additional reporting requirements — which I will go over in a few minutes.

The final piece of the framework will be the board itself, which will set its own policies, procedures and by-laws, all of which will be written and public, so therefore transparent.

Those are the three main elements of the framework.

The fifth slide contains a quote which answers the question: What is the object of the new investment board? The quote is there for you to see. The key words in it are: "...in the best interest of the contributors and beneficiaries to maximize the rate of return without undue risk of loss."

Le sénateur Tkachuk: C'est qu'elles n'avaient pas le choix.

M. Bob Hamilton: Qui n'avait pas le choix?

Le sénateur Tkachuk: Les provinces. Elles devaient soit reconduire l'emprunt ou rembourser les fonds. C'était leur choix.

M. Bob Hamilton: Oui, les provinces peuvent refuser les fonds. Comme Wayne l'a dit, elles peuvent certainement dire qu'elles ne veulent pas accepter ces fonds et le gouvernement fédéral serait obligé de les prendre à son compte. Mais si les provinces acceptaient d'emprunter ces fonds, c'était au taux du marché que nous fixions, pour ainsi dire.

Le sénateur Tkachuk: Quand les fonds étaient disponibles, mais ils ne le sont plus.

M. Bob Hamilton: Oui, depuis quelques années il n'y a pas de fonds de disponibles.

Le président: Je me souviens quand j'étais au Cabinet en Nouvelle-Écosse au début des années 70, quand la cote de crédit de la Nouvelle-Écosse était très faible comparativement à la note AAA du gouvernement fédéral, quand nous emprunions les fonds du RPC, nous emprunions à un taux bien inférieur à celui qui nous aurait été demandé sur le marché libre.

M. Bob Hamilton: À la diapositive suivante, j'ai décrit le cadre de la nouvelle politique d'investissement. Vous connaissez sans doute déjà tous cela. Bon nombre des règles qui s'appliqueront à la nouvelle politique d'investissement sont énoncées dans la Loi sur l'office d'investissement, la loi habilitante qui permet de créer cet office indépendant chargé d'investir les fonds.

Le deuxième élément du cadre est le règlement relatif à l'office d'investissement et nous y reviendrons vers la fin de la présentation. Ce règlement se trouve dans le texte préliminaire que nous vous avons fait parvenir vendredi. Le règlement applique au nouveau régime les règles pertinentes de la Loi sur les normes des prestations de pension (LNPP), c'est-à-dire les règles auxquelles sont assujettis tous les régimes de retraite au Canada. Le règlement applique ces règles à l'office d'investissement, moyennant quelques modifications sur lesquelles je reviendrai un peu plus tard. L'accès des provinces est précisé dans le règlement et nous y reviendrons dans un instant. Le règlement édicte aussi des exigences additionnelles en matière de présentation de rapports — et j'y reviendrai dans quelques minutes.

Le dernier élément du cadre sera l'office lui-même qui fixera ses propres politiques, procédures et règlements administratifs, qui seront tous par écrit et du domaine public, et donc transparents.

Voilà les trois principaux éléments du cadre.

La cinquième diapositive est une citation qui répond à la question: quel est l'objectif du nouvel Office d'investissement? Vous pouvez lire la citation. Les mots clés s'y trouvent: «... dans l'intérêt des cotisants et des bénéficiaires de ce régime... de placer son actif en vue d'un rendement maximal tout en évitant des risques de perte indu».

And again, that object was set out on the basis of consultations with a number of Canadians, in general, and with pension experts, and on the basis of discussions with the provinces, some of whom are responsible for their own funds. The object of the board is set out in section 5 of the act.

You will note that no mention is made of a secondary objective; in other words, economic development or an alternative objective to the best interest of the plan members. Again, when we were setting up this fund, we received a clear message about the importance of independent investment, at arm's length and solely in the best interest of the plan members.

The next slide shows how the fund is projected to grow over the next ten years. As you can see, it is projected to grow slowly over the first few years, followed by a period of more rapid growth. I will explain each of the columns in that table to you.

The first column is total CPP assets. As such, it includes the old amount, the \$35 billion that is already loaned to the provinces. So you can see that that actually starts at \$36 billion in 1998, and grows over the term. The next two columns talk about the assets that will be under the management of the board because the board will not be responsible for those loans to the provinces. It will take the new funds that come in, or any funds that the provinces decide not to roll over when they mature. For example, if in next year one of the loans that a province has comes due and the province decides not to renew it at market rates for another term, those funds flow to the board.

So what we have are two columns that show two scenarios. The first is that if the provinces fully take this roll-over option — and maybe I should just take a second to explain what we have done in a transitional sense there. In the present situation, the provinces are borrowing from the CPP fund. We have told them that they can roll that over for one more term. So when that borrowing comes due, a province can opt to have one more borrowing at market rates, for another 20-year period, and thereafter the funds go into the board's management.

Provinces can choose to take that roll-over, or not, and that is really what these last two columns show.

Senator Oliver: What if they refuse?

Mr. Bob Hamilton: Well, it is at market rates. It is no longer, as we talked about earlier, at the federal government's rate as opposed to the province's rate. So it is a 20-year borrowing at market rates. A province may decide that in its own best financial interests that is not what it wants at this particular time. A province will also be able to borrow directly from the fund itself. If a province has reasons for wanting to roll it over, we have left that option open. On the other hand, for financial reasons a

Je le répète, cette mission a été retenue après la tenue de consultations avec un certain nombre de Canadiens, en général, et avec des experts du domaine des pensions et après des discussions avec les provinces dont certaines sont responsables de la gestion de leur propre fonds. La mission de l'office se trouve à l'article 5 de la loi.

Vous noterez qu'aucune mention n'est faite d'un objectif secondaire; autrement dit, le développement économique ou une mission autre que servir l'intérêt des cotisants. Quand nous avons créé ce fonds, nous avons reçu un message clair quant à l'importance de placements indépendants, sans lien de dépendance, faits dans le seul intérêt des cotisants.

La diapositive suivante montre la croissance projetée du fonds au cours des 10 prochaines années. Comme vous pouvez le voir, on projette une croissance lente au cours des premières années suivie d'une période de croissance plus rapide. Je vais vous expliquer chacune des colonnes de ce tableau.

La première colonne donne le total des actifs du RPC. Ainsi, on y trouve l'ancien total, les 35 milliards de dollars déjà prêtés aux provinces. Vous pouvez constater que le total est déjà de 36 milliards de dollars en 1998 puis s'accroît jusqu'à l'échéance de la période. Les deux prochaines colonnes décrivent les actifs qui seront gérés par l'office, car l'office ne sera pas responsable des prêts déjà consentis aux provinces. Il gèrera les nouveaux fonds ou les fonds provenant des emprunts que les provinces décideront de ne pas refinancer à l'échéance. Par exemple, si l'année suivante, l'un des prêts consentis à une province arrive à échéance et que la province décide de ne pas refinancer l'emprunt au taux du marché, ces fonds seront remboursés à l'office.

Nous avons donc deux colonnes qui donnent deux scénarios. La première colonne indique ce qui se passera si les provinces se prévalent toutes de l'option de refinancement des prêts — j'aimerais prendre un instant pour vous expliquer ce que nous avons prévu pour la période de transition. Sous le régime actuel, les provinces empruntent les fonds du RPC. Nous leur avons dit qu'elles peuvent refinancer ces emprunts pour une nouvelle période. Ainsi, quand les emprunts arriveront à échéance, une province pourra refinancer l'emprunt aux taux du marché, pour une nouvelle période de 20 ans, après quoi les fonds seront reversés à l'office.

Les provinces ont le choix de refinancer leurs emprunts, ou de ne pas le faire, et c'est ce qu'illustrent les deux dernières colonnes.

Le sénateur Oliver: Qu'arrive-t-il si elles refusent cette option?

M. Bob Hamilton: Eh bien, l'emprunt est aux taux du marché. Ce ne sera plus, comme nous l'avons dit plus tôt, au taux du gouvernement plutôt qu'au taux de la province. Ce sera donc un emprunt de 20 ans aux taux du marché. Une province pourra décider que ce n'est pas dans son meilleur intérêt financier de refinancer l'emprunt à l'échéance. Une province pourra aussi emprunter directement du fonds. Si une province a des raisons de vouloir refinancer son emprunt, nous n'avons pas exclu cette

province may decide that it does not want to roll over a loan at current market rates.

Senator Callbeck: To what extent do you think the provinces will make use of that roll-over?

Mr. Bob Hamilton: I am really not sure. It will very much depend on the circumstances that come up over the next number of years — how the markets look; their financing options; their needs. I find it difficult to predict where they are going to line up in there. It is going to be somewhere in between the two extremes: I do not think that the provinces will want to roll over all of it; but I also think they are going to want to roll over some of it. It will vary by province, as well.

So it is difficult to predict. What we have done in setting up the regime is offer the provinces the option either to roll over their loans or not to roll over their loans.

Senator Oliver: Which province was it that asked you to extend it for another 20 years? Where did the initiative come from?

Mr. Bob Hamilton: It was very broad-based. As part of the agreement that we worked out, I do not recall one province pushing more aggressively than another. I think they all felt that this would be an important transitional measure as we move to the new regime. Everybody appeared to be comfortable with the new investment policy regime, but we have put in place a couple of transitional measures, to help us better manage the transition to the new regime.

Senator Oliver: When a province goes to the market, in addition to having to pay rates they also have to pay fees? Do they have to pay fees to the federal government, and will they under the new proposal? If they roll it over, will there be any fees?

Mr. Bob Hamilton: I do not think there is any fee.

Mr. Foster: They may actually save a bit because there are no underwriting fees as such.

Mr. Bob Hamilton: So you can see, if we take the end-year to be 2007, we have said that the total CPP assets, including the existing borrowing, would amount to about \$94 billion. The assets under the board's management, if the provinces roll over everything they have the option to, would be \$57 billion. If the provinces decide to take none of the rolled over funds, then the board's assets would be \$76 billion — the difference being whether they have decided to roll over, or not.

By way of comparison — although it is always difficult to project how big these and other funds will grow — our estimate of the size of the Ontario Teachers' fund in the year 2007 is \$91 billion. That is a rough estimate at this stage; no one knows precisely how that will turn out, but it gives you an order of magnitude. And the Caisse de dépôt in Quebec is projected to be about \$120 billion at that stage.

possibilité. Par ailleurs, une province peut décider, pour certaines raisons financières, de ne pas refinancer un emprunt aux taux en vigueur sur le marché à l'échéance.

Le sénateur Callbeck: Dans quelle mesure croyez-vous que les provinces se prévaudront de l'option de refinancement?

M. Bob Hamilton: Je n'en sais rien. Cela dépendra des circonstances, des perspectives du marché, de leurs options de financement, de leurs besoins. J'aurais du mal à dire quel choix elles feront. Il se situera quelque part entre deux extrêmes: je ne crois pas que les provinces choisissent de refinancer tous leurs emprunts, mais je crois par contre qu'elles voudront en refinancer une partie. Cela variera aussi d'une province à l'autre.

C'est donc difficile à prévoir. Ce que nous avons fait en structurant le régime a été d'offrir aux provinces la possibilité de refinancer leurs emprunts ou de ne pas les refinancer.

Le sénateur Oliver: Quelle province vous a demandé une prolongation de 20 ans? D'où est venue cette demande?

M. Bob Hamilton: Elle était très généralisée. Je ne me rappelle pas qu'une province particulière ait réclamé plus énergiquement qu'une autre cette disposition dans le cadre de l'entente que nous avons conclue. Je pense que toutes les provinces jugeaient que ce serait une mesure provisoire importante pour l'instauration du nouveau régime. Apparemment, tout le monde était satisfait du nouveau régime pour la politique d'investissement, mais nous avons ajouté quelques mesures provisoires pour nous aider à mieux gérer la transition au nouveau régime.

Le sénateur Oliver: Lorsqu'une province emprunte sur le marché, en plus de payer des taux d'intérêt, doit-elle aussi payer des droits? Doit-elle payer des droits au gouvernement fédéral et devrait-elle le faire selon le nouveau régime? Si elle refinance ses emprunts, devra-t-elle payer des droits?

M. Bob Hamilton: Je ne le pense pas.

M. Foster: Elle pourrait même économiser un peu parce qu'il n'y a pas de commission de placements comme telle.

M. Bob Hamilton: Ainsi, si nous prenons comme année finale l'an 2007, nous avons signalé que l'actif total du RPC, y compris l'emprunt actuel, représenterait environ 94 milliards de dollars. Les actifs gérés par l'office, si les provinces refinancient tous les emprunts qu'elles peuvent refinancer, s'élèveraient à 57 milliards de dollars. Si les provinces décidaient de ne pas reprendre les fonds refinancés, les actifs de l'office seraient de 76 milliards de dollars. Le seul facteur qui déterminerait la différence serait que les provinces ont décidé de refinancer ou non.

À titre de comparaison, même si c'est toujours difficile de projeter la croissance de fonds de ce genre, nous pensons que, en l'an 2007, la Caisse des enseignants de l'Ontario aurait des actifs de 91 milliards de dollars. C'est une estimation tout à fait approximative pour l'instant, puisque personne ne sait exactement ce qui arrivera, mais cela vous donne une idée de l'importance. Selon les projections, la Caisse de dépôt du Québec aura des actifs d'environ 120 milliards de dollars à ce moment-là.

That gives you some order of magnitude of how big this fund will grow, how quickly, in comparison to some of the other large funds in the country.

Senator Callbeck: When you say they can roll over at market rates, would that be a better deal for a province like Prince Edward Island? Can Prince Edward Island go into the market and get the market rate?

Mr. Bob Hamilton: Yes, except for the fee that was mentioned earlier, which would be the only differential.

Senator Callbeck: And is the fee large?

Mr. Bob Hamilton: No; I would not expect it to be very large. We are talking about major borrowers, who can get very good fees.

The next slide highlights that in setting up the rules for this fund we have had to look at the independence of the fund, because there was a very strong view that it needed to be at arm's length and invested in the best interest of the beneficiaries as I mentioned, and as well as to make sure that it is accountable to both federal and provincial governments and to Canadians.

In some cases, a policy decision is taken that is more in favour of independence but one that may reduce accountability, or the other way around. We have tried to highlight in a couple of these slides how we have struck that balance to achieve, hopefully, the best of both worlds in terms of having an independent board, but one that is still accountable.

We looked at a number of other models. This is not the first large pension fund in the country, so we have some models to look at. We have adapted many of their good features; we have also made a few changes along the way, recognizing the particular feature of this fund.

This next slide highlights what I have been talking about here. We set up two columns: independence and accountability. On the independence side, the object of the board is clear. It will have independent directors and full discretion to set its own management structure and operating and investment policies.

Senator Oliver: Before you leave independence, it seems to me that the essence of independence means independent of government influence. What is there here in your column to indicate that that would be the case, or is that your plan?

Mr. Bob Hamilton: Independent of government influence. For example, in setting its investment policy the board will have to determine what is in the best interests of the plan and its members as opposed to what a particular government might think would be a good investment.

Senator Oliver: Has your department had some suggestions as to what that might be? What shelters them? What protects their independence?

Cela vous donne une idée de l'importance que prendra ce fonds et à quel rythme il augmentera par rapport à certains autres fonds importants au Canada.

Le sénateur Callbeck: Vous dites que les provinces peuvent refinancer aux taux du marché. Est-ce que ce serait plus avantageux pour une province comme l'Île-du-Prince-Édouard? L'Île-du-Prince-Édouard peut-elle emprunter sur le marché aux taux du marché?

M. Bob Hamilton: Oui, sauf pour la commission mentionnée plus tôt, qui serait la seule différence.

Le sénateur Callbeck: Et cette commission est-elle élevée?

M. Bob Hamilton: Non, je ne pense pas qu'elle serait très élevée. Il s'agit d'emprunteurs importants qui peuvent obtenir des taux très avantageux.

La diapositive suivante montre que, en établissant les règles pour ces fonds, nous avons dû nous occuper de son indépendance parce que tout le monde était absolument convaincu qu'il devait être indépendant et que l'argent devait être investi dans l'intérêt des bénéficiaires, comme je l'ai déjà dit, mais qu'on devait en même temps s'assurer qu'il serait redevable aux gouvernements fédéral et provinciaux et aux Canadiens.

Dans certains cas, on prend des décisions politiques qui favorisent l'indépendance aux dépens de l'imputabilité, ou vice versa. Nous avons essayé de montrer dans nos diapositives comment nous avons établi ce que nous espérons être le meilleur équilibre possible pour avoir un conseil indépendant, mais qui restera comptable.

Nous avons examiné un certain nombre d'autres modèles. Ce n'est pas le premier fonds de pensions important du Canada et nous avons donc quelques modèles pour nous guider. Nous avons adapté un grand nombre de leurs bons points, mais nous avons aussi apporté quelques changements compte tenu de l'aspect particulier de ce fonds.

La diapositive suivante met en lumière ce que je viens de dire. Nous avons deux colonnes: indépendance et imputabilité. Du côté de l'indépendance, l'objectif du conseil d'administration est clair. Il aura des membres indépendants qui auront plein de pouvoirs pour établir leur propre structure de gestion et leurs propres politiques d'exploitation et d'investissement.

Le sénateur Oliver: Avant qu'on laisse de côté la question de l'indépendance, il semble que l'indépendance signifie essentiellement être indépendant de l'influence gouvernementale. Qu'y a-t-il dans votre colonne qui montre que ce sera effectivement le cas ou bien est-ce ce que vous projetez?

M. Bob Hamilton: L'office sera à l'abri de l'influence gouvernementale. Par exemple, pour établir sa politique d'investissement, il devra déterminer ce qui est dans l'intérêt du régime et de ses cotisants par rapport à ce qu'un gouvernement quelconque pourrait considérer comme un bon investissement.

Le sénateur Oliver: Votre ministère a-t-il quelques suggestions à faire à ce sujet? Comment pourra-t-on s'assurer que les administrateurs sont à l'abri? Qu'est-ce qui protégera leur indépendance?

Mr. Bob Hamilton: To me, the clear statement of the object in the legislation, that this board is responsible to invest in the best interests of the plan; that if it decides to invest in something that is not in the best interests of the plan, because the Department of Finance or some government thinks that that is the right to do for a particular reason, then it is not carrying out its fiduciary duty.

I think the clear statement in the legislation is very good protection that this board will be making its investment policies in the best interests of the plan members as opposed to a secondary or an alternative objective.

Senator St. Germain: Mr. Hamilton, if I may, you agree, I hope, that this is still a regular GIC appointment, no different than any other GIC appointment, in that I would say that 99 per cent through all administrations are totally partisan.

Mr. Bob Hamilton: For the appointment of the directors?

Senator St. Germain: Yes.

Mr. Bob Hamilton: I was going to talk about that in a second. There are some differences in how these those directors are appointed, but can I just hold that for a moment because the next slide talks about that?

Senator St. Germain: Sure.

Mr. Bob Hamilton: Just to finish on this one, on the accountability side, an effort was made to make this as transparent as possible and to ensure that there were good reporting requirements so that it would be well known what the board was doing and how it was handling these investments. You can see that we have set in place a requirement that there be transparent investment policy standards and procedures. The board is required to table an annual report in Parliament and to hold biannual meetings in participating provinces.

Thus, a number of features are present in the legislation to make sure that there is a window into what this board is doing and to ensure that the board is accountable.

Now let me come to your question on the directors.

The manner in which the directors of this board will be selected is different from anything I have seen, although there may be similar examples. A federal-provincial nominating committee, which has been set up, will come up with a list of qualified candidates. One of the features of the list of candidates is that there has to be a core group with proven financial ability or relevant work experience. The nominating committee, comprised of one person from each participating province and someone from the federal government, will present a list of names to present to the ministers. From that list, the 12 board members will be selected. The appointment will be made on the recommendation

M. Bob Hamilton: D'après moi, l'énoncé de mission contenue dans le projet de loi est très clair à ce sujet: l'office a pour mission d'investir dans l'intérêt du régime; s'il décide d'investir dans quelque chose qui n'est pas dans l'intérêt du régime, parce que le ministère des Finances ou un gouvernement quelconque estime que c'est utile pour une raison ou une autre, il ne remplira pas son devoir fiduciaire.

Selon moi, cet énoncé de mission très clair dans le projet de loi constitue une très bonne garantie que l'office adoptera des politiques d'investissement qui seront dans l'intérêt des cotisants et des bénéficiaires du régime et que cela ne sera pas un objectif secondaire ou accessoire.

Le sénateur St. Germain: Monsieur Hamilton, si vous me le permettez, vous conviendrez, j'espère, que les membres de l'office seront malgré tout nommés par le gouverneur en conseil et qu'il n'y aura aucune différence avec d'autres nominations par décret qui, dans 99 p. 100 des cas, j'imagine, sont tout à fait sectaires, et quel que soit le gouvernement au pouvoir.

M. Bob Hamilton: Pour la nomination des membres de l'office?

Le sénateur St. Germain: Oui.

M. Bob Hamilton: J'allais en parler dans un instant. Il y a quelques différences dans la façon dont ces membres seront nommés, mais vu que la diapositive suivante porte là-dessus, puis-je attendre pour en parler?

Le sénateur St. Germain: Certainement.

M. Bob Hamilton: Pour terminer sur cette question, du côté de l'imputabilité, nous avons voulu garantir que l'office fonctionnerait de façon aussi transparente que possible et que les dispositions relatives aux rapports garantiraient que l'on saura très bien ce que fait l'office et comment il gère ces investissements. Vous pouvez voir que nous avons prévu une disposition selon laquelle il y aura des normes et des procédures très claires relatives à la politique d'investissement. L'office doit déposer un rapport annuel au Parlement et tenir des rencontres biennuelles dans les provinces participantes.

Le projet de loi contient donc certaines dispositions pour garantir que l'on pourra vérifier ce que fait l'office et garantir qu'il reste comptable.

J'en viens maintenant à la question des membres du conseil d'administration.

La façon dont les membres du conseil seront choisis diffère de ce que j'ai vu ailleurs, même s'il y a peut-être des exemples du même genre. Un comité de nomination fédéral-provincial, qui a déjà été établi, proposera une liste de candidats compétents. L'une des exigences relatives à cette liste de candidats, c'est qu'il devra y avoir un groupe de candidats qui auront une compétence financière établie ou une expérience professionnelle appropriée. Le comité de nomination, qui se compose d'un représentant de chaque province participante et d'un représentant du gouvernement fédéral, présentera une liste de noms que l'on remettra aux ministres. Les 12 membres du conseil seront choisis

of the Minister of Finance, after consulting with the provincial finance ministers.

So the process is as follows: the nominating committee provides the list; the federal and provincial ministers consult on the choice of the 12 directors; and then appointments are made on the recommendation of the Minister of Finance.

Senator Hervieux-Payette: How do we make sure that women get on the list?

Mr. Bob Hamilton: When choosing the board of directors, regional balance and gender balance must be kept in mind; as well, consideration will have to be given to a core group of people who have proven financial experience. A number of factors will be taken into consideration, in selecting the directors. There will have to be a balance.

In terms of balance, some have argued that it should be just 12 finance experts. In fact, I do not think that that should be the makeup of the board. It needs a core of financial experience; but I think it will also draw from experiences in other areas.

I am confident that through this process the board will be balanced, regionally, gender-wise, financial experience, and perhaps other factors.

Senator Tkachuk: So will it be like picking a cabinet, rather than you having the best board? Are they going to look at other ethnic groups or colour groups? How is this going to be done?

You said that considerations will be given to gender balance, regional balance, maybe some financial expertise. How will anybody else get into the act?

Mr. Bob Hamilton: The act sets out — and perhaps Wayne can correct me if I am wrong. The regional balance and the financial experience is laid out in the legislation, if I am not mistaken. The other aspects of the balance will just be part of the process of picking a good board.

Senator Austin: What does the legislation say about regional balance?

Mr. Bob Hamilton: I do not have the exact words.

Mr. Foster: In general, it says that the minister, in making his recommendations to the Governor in Council, must have regard to this desirability of having regional balance and to having a sufficient number of directors with prudent financial ability, relevant work experience — words to that effect.

Mr. Doug Wyatt, Acting Director, General Legal Services Division, Department of Finance: I can read it to you:

The Minister shall have regard to the desirability...

Senator Austin: Could you please give us the section number first?

parmi les noms qui figureront sur cette liste. La nomination sera faite sur la recommandation du ministre des Finances, après consultation des ministres provinciaux des Finances.

Voici donc comment cela se passera: le comité de nomination dressera la liste; les ministres fédéral et provinciaux se consulteront sur le choix des 12 membres du conseil; et ensuite les nominations seront faites sur la recommandation du ministre des Finances.

Le sénateur Hervieux-Payette: Comment allons-nous nous assurer qu'il y aura des femmes sur la liste?

M. Bob Hamilton: Il faudra tenir compte de l'équilibre régional et de l'équilibre des sexes quand on choisira les membres du conseil; on devra aussi s'assurer qu'on a un noyau de personnes qui ont une expérience financière établie. Un certain nombre d'autres facteurs entreront en ligne de compte pour le choix des membres du conseil. Il faudra établir un certain équilibre.

Relativement à l'équilibre, certains auraient préféré 12 experts financiers. En réalité, je ne pense pas que le conseil doive être constitué de cette façon. Nous avons besoin d'un noyau d'experts financiers, mais je pense qu'il faut aussi profiter de l'expérience des représentants d'autres secteurs.

Je suis convaincu que ce processus garantira un conseil équilibré sur le plan de la représentation régionale, des sexes, de l'expérience financière et peut-être d'autres facteurs.

Le sénateur Tkachuk: Ce sera donc comme le choix d'un cabinet plutôt qu'un effort pour avoir le conseil le plus compétent possible? Va-t-on vouloir la représentation d'autres groupes ethniques ou raciaux? Comment va-t-on procéder?

Vous dites que l'on tiendra compte de l'égalité des sexes, de l'équilibre régional et peut-être des compétences financières. Comment quelqu'un d'autre pourra-t-il être choisi?

M. Bob Hamilton: Le projet de loi stipule... Wayne pourra me reprendre si je me trompe. Les principes de l'équilibre régional et de l'expérience financière sont établis dans le projet de loi, si je ne m'abuse. Les autres aspects de l'équilibre à atteindre feront simplement partie du processus pour choisir un conseil efficace.

Le sénateur Austin: Que dit le projet de loi au sujet de l'équilibre régional?

M. Bob Hamilton: Je ne connais pas les mots exacts.

M. Foster: De façon générale, le projet de loi stipule que le ministre, en formulant ses recommandations au gouverneur en conseil, tente d'assurer, autant que faire se peut, d'une part, la représentation des diverses régions du pays et, d'autre part, la présence au conseil d'un nombre suffisant de personnes ayant une compétence financière reconnue ou une expérience de travail appropriée, ou quelque chose du genre.

M. Doug Wyatt, directeur intérimaire, Division des services généraux du contentieux, ministère des Finances: Je peux vous le lire:

[...] le ministre tente d'assurer [...]

Le sénateur Austin: Pouvez-vous d'abord nous donner le numéro de l'article?

Mr. Wyatt: It is section 10(4):

...the Minister shall have regard to the desirability of having directors who are representative of the various regions of Canada and having on the board of directors a sufficient number of directors with proven financial ability or relevant work experience such that the Board will be able to effectively achieve its objects.

Senator Austin: So essentially, in terms of a legal test, it is in the sole discretion of the minister to define those terms; would you agree?

Mr. Wyatt: Yes, that is right.

Mr. Bob Hamilton: And just to finish that thought, the directors will have the same fiduciary duties as other pension fund trustees. They will be appointed initially for staggered terms. A third of them will be appointed for one year, a third for two years, and a third for three years; thereafter, for terms of three years. As well, they will hold office on good behaviour; they can be removed for just cause.

Senator Callbeck: As it relates to the nominating committee, did you say that there was one on that committee from every province?

Mr. Bob Hamilton: Participating province; that is right.

Senator St. Germain: With respect to the selection of directors, it is clearly stated in the act, if I recall, that the minister "may consult", instead of "must" or "shall" consult. Am I correct?

Mr. Wyatt: The acts says: "The Minister may establish a committee\$". Referring to consultation, it says "shall consult". So it is "may establish a (nominating) committee" but "shall consult with the appropriate province".

Senator St. Germain: The minister does not necessarily have to adhere to consultation?

Mr. Wyatt: Consultation is exactly that.

Senator St. Germain: In other words, it is a normal GIC appointment, other than the fact that the minister "shall consult".

Mr. Wyatt: It does not mean that the minister's decision or the Governor in Council's decision is bound by what the provinces say.

Senator Kelleher: What about remuneration?

Mr. Bob Hamilton: They will be remunerated in line with people who have comparable responsibilities. So, I expect that they would look at what other large pension funds are doing, at other comparable circumstances, and compensate in line with those.

Senator Kelleher: What would the benchmark be?

Mr. Bob Hamilton: I expect that a starting point would be to look at the other large pension funds that are operating in Canada. There is an obligation in the act to establish comparables when deciding on the appropriate remuneration.

M. Wyatt: Il s'agit du paragraphe 10(4):

Le ministre tente d'assurer, autant que faire se peut, d'une part, la représentation des diverses régions du pays et, d'autre part, la présence au conseil d'un nombre suffisant de personnes ayant une compétence financière reconnue ou une expérience de travail propre à aider l'office à accomplir sa mission avec efficacité.

Le sénateur Austin: Essentiellement, donc, sur le plan juridique, il appartient entièrement au ministre de définir ces termes; êtes-vous d'accord?

M. Wyatt: Oui, c'est exact.

M. Bob Hamilton: Et simplement pour terminer à ce sujet, les membres du conseil auront les mêmes devoirs fiduciaires que les fiduciaires d'autres caisses de retraite. Ils seront nommés au départ pour des mandats de durée différente. Un tiers seront nommés pour un an, un tiers pour deux ans et un tiers pour trois ans; par la suite, ils seront nommés pour des mandats de trois ans. Ils seront aussi nommés à titre inamovible; ils pourront être démis de leurs fonctions pour une raison valable.

Le sénateur Callbeck: Avez-vous bien dit au sujet du comité de nomination qu'il compterait un représentant de chaque province?

M. Bob Hamilton: De chaque province participante, c'est exact.

Le sénateur St. Germain: Au sujet du choix des membres du conseil, la loi dit clairement, si je me rappelle bien, que le ministre «peut consulter», au lieu de dire qu'il «doit» consulter. Ai-je raison?

M. Wyatt: La loi stipule: «Le ministre peut constituer un comité...» Dans le cas de la consultation, la loi dit: «Il consulte...» La loi dit donc qu'il «peut constituer un comité (de nomination)», mais qu'il «consulte les ministres provinciaux compétents».

Le sénateur St. Germain: Le ministre n'est pas obligé de s'en tenir aux résultats de la consultation?

M. Wyatt: La consultation est exactement cela.

Le sénateur St. Germain: Autrement dit, c'est une nomination par décret normale, sauf qu'on dit que le ministre doit consulter.

M. Wyatt: Cela ne veut pas dire que la décision du ministre ou du gouverneur en conseil doit correspondre à ce que diront les provinces.

Le sénateur Kelleher: Que dit-on à propos de la rémunération?

M. Bob Hamilton: Les membres du conseil seront rémunérés de façon semblable à des gens qui ont des tâches comparables. J'imagine que l'on verra ce qui se fait dans d'autres caisses de pension importantes et dans d'autres situations comparables et que l'on offrira une rémunération correspondante.

Le sénateur Kelleher: Quel sera le critère?

M. Bob Hamilton: J'imagine que l'on pourrait commencer par voir ce qui se fait dans d'autres grandes caisses de pension au Canada. La loi stipule que l'on doit établir des points de comparaison pour déterminer la rémunération appropriée.

Senator Kelleher: Will the incumbent board or its human resources committee have full discretion as to remuneration?

Mr. Bob Hamilton: It will be within the guidelines that I described.

Mr. Wyatt: I just want to point out, aside from the guideline of comparability, that the remuneration will be public information. It will be part of the by-laws.

Senator Kelleher: The chair of the board of directors will be a full-time employee; is that right? He will more or less be the CEO.

Mr. Bob Hamilton: No, there will be a separate CEO.

Mr. Wyatt: A non-executive chairman.

Mr. Bob Hamilton: Yes, non-executive chairman.

Senator Kelleher: So the non-executive chair would receive the same remuneration as other board members, with perhaps a slight —

Mr. Bob Hamilton: I would have thought that it would be slightly different than that of the rest of the board members, looking at comparable circumstances.

Senator Kelleher: Is there any restriction on the CEO's remuneration?

Mr. Bob Hamilton: There are no restrictions in the act. We did say that the salaries of the top five executives will be disclosed.

Senator Kelleher: In other words, if it were considered necessary to pay a base salary of \$750,000 to the CEO to attract a person with the proper qualifications, there would be no limitation; correct?

Mr. Bob Hamilton: There is no specific limit.

Senator St. Germain: Mr. Hamilton, will there be a bonus structure or stock options, or the equivalent thereof? Will there be a performance bonus?

Mr. Bob Hamilton: I would have to say that there very well could be, yes. If you look at the remuneration models of CEOs of other pension funds, I believe there would be a bonus aspect in most of those.

Mr. Foster: Mr. Lamoureux will be here this afternoon; you can ask him what his salary is comprised of.

Senator Tkachuk: Who will set the salary for the board members?

Mr. Bob Hamilton: The board will set the salaries of its members.

Senator Tkachuk: That is convenient.

Mr. Bob Hamilton: Keeping in mind those guidelines.

Senator Tkachuk: So when someone who is asked to sit on the board asks about the remuneration, he is told that a board members gets to set his own salary; is that right?

Le sénateur Kelleher: Le conseil en fonction ou son comité des ressources humaines du conseil auront-ils pleins pouvoirs pour déterminer la rémunération?

M. Bob Hamilton: Ce sera prescrit par les lignes directrices dont j'ai parlé.

M. Wyatt: Je voulais simplement signaler, à part la ligne directrice relative aux points de comparaison, que les taux de rémunération feront partie du domaine public. Ce sera écrit dans le règlement de l'office.

Le sénateur Kelleher: Le président du conseil d'administration sera un employé à plein temps, n'est-ce pas? Il sera plus ou moins le PDG de l'office.

M. Bob Hamilton: Non, il y aura un PDG distinct.

M. Wyatt: Un président non exécutif.

M. Bob Hamilton: Oui, un président non exécutif.

Le sénateur Kelleher: Le président non exécutif sera donc rémunéré de la même façon que les autres membres du conseil, sauf peut-être pour une petite...

M. Bob Hamilton: J'aurais cru que ce serait un peu différent de la rémunération des autres membres du conseil vu ce qui se fait ailleurs.

Le sénateur Kelleher: Y a-t-il des restrictions au sujet de la rémunération du PDG?

M. Bob Hamilton: La loi ne prévoit pas de restrictions. Nous avons bien dit que l'on divulguerait le salaire des cinq principaux administrateurs.

Le sénateur Kelleher: Autrement dit, si l'on juge nécessaire de verser un salaire de base de 750 000 \$ au PDG pour attirer une personne suffisamment compétente, il n'y aura pas de limite. C'est exact?

M. Bob Hamilton: Il n'y a pas de limite précise.

Le sénateur St. Germain: Monsieur Hamilton, y aura-t-il une structure de primes ou la possibilité d'acheter des actions ou l'équivalent? Y aura-t-il des primes au rendement?

M. Bob Hamilton: Je pense qu'il pourrait très bien y en avoir, en effet. Si vous voyez comment sont rémunérés les PDG d'autres caisses de pension, je pense que vous constaterez qu'il y a possibilité de primes dans la plupart des cas.

M. Foster: M. Lamoureux sera ici cet après-midi; vous pourriez lui demander ce que son salaire représente.

Le sénateur Tkachuk: Qui fixera la rémunération des membres du conseil?

M. Bob Hamilton: Le conseil fixera les salaires des ses membres.

Le sénateur Tkachuk: C'est commode.

M. Bob Hamilton: Compte tenu des lignes directrices.

Le sénateur Tkachuk: Donc, si quelqu'un qu'on invite à faire partie du conseil demande combien représente la rémunération, on lui dira que les membres du conseil peuvent fixer leur propre salaire. C'est bien cela?

Mr. Bob Hamilton: He is told what the act provides for, including having regard to persons having similar responsibilities and engaged in similar activities.

Senator Tkachuk: So there will be no starting fee, such as that of a director of the Bank of Canada or something like that?

Mr. Wyatt: There are lots of checks and balances.

Senator Austin: Is there any provision in the act for ministerial direction?

Mr. Bob Hamilton: No; there is none.

Senator Austin: So once the Minister of Finance appoints someone to the board of directors, that person serves a fixed term under the Order-in-Council, and all of the powers to run the corporation vested in the board without any further role played by the Minister of Finance?

Mr. Bob Hamilton: They operate on good behaviour, so a board member could be removed for just cause in what will generally be a three-year term.

Mr. Wyatt: As well, the minister has the power for special examinations and special audits, but he has no power to direct anything.

Senator St. Germain: There is nothing in government today, in any Crown corporation or anything, that compares with the investment possibilities and the magnitude of the CPP fund that is going to be developed; is that not correct?

Mr. Bob Hamilton: There are certainly a number of important Crown corporations, but I guess there is no direct comparable within government.

Mr. Wyatt: The closest comparable Crown corporation model is the Bank of Canada, which probably has the same degree of independence in its operation — there is no power except in economic policy; there is no power to direct the bank to do things.

If you are relating it to the size of the fund, I would say, no, I do not know of any Crown corporation that sits on this much money.

Senator St. Germain: And there is no organization, in theory, where there is such a possibility of conflict as a result of directors' activities, and what have you. I am sure that that has to be taken into consideration because, first, if you are going to get the most qualified people in the world, they are almost going to have to divest of everything. I believe that it is going to be a real challenge to find people who will not be conflicted, because the investments that they make, everything they do — the magnitude of this fund, because of the 20-per-cent-foreign-investment rule, will practically guarantee conflict.

Mr. Bob Hamilton: We spent a fair amount of time on the conflict of interest provisions. You are correct to say that, with a large fund like this, as with other large funds, it is important to be aware of the potential for conflict of interest and to make sure that

M. Bob Hamilton: On lui dira ce que prévoit la loi, y compris qu'il doit y avoir correspondance avec la rémunération de personnes ayant des responsabilités semblables et des activités similaires.

Le sénateur Tkachuk: Il n'y aura donc pas de commission de départ, par exemple comme pour un membre du conseil de la Banque du Canada ou quelque chose du genre?

M. Wyatt: Il y a beaucoup de poids et de contrepois.

Le sénateur Austin: Y a-t-il une disposition dans la loi qui permet au ministre de donner des instructions?

M. Bob Hamilton: Non, il n'y en a pas.

Le sénateur Austin: Une fois que le ministre des Finances aura nommé quelqu'un au conseil d'administration, celui-ci occupera donc son poste pour un mandat qui sera fixé par le décret du conseil et aura tous les pouvoirs administratifs confiés à l'office sans que le ministre des Finances puisse jouer un autre rôle?

M. Bob Hamilton: Les administrateurs sont nommés à titre inamovible, ce qui veut dire qu'un membre du conseil pourrait être congédié pour une raison valable pendant son mandat, qui sera généralement de trois ans.

M. Wyatt: Le ministre a aussi le pouvoir de faire des examens spéciaux et des vérifications spéciales, mais il n'a pas le pouvoir de diriger quoi que ce soit.

Le sénateur St. Germain: Il n'y a rien dans l'appareil gouvernemental d'aujourd'hui, que ce soit une société d'État ou quoi que ce soit d'autre, qui se compare à la caisse du RPC que l'on va mettre sur pied, en termes d'ampleur et de possibilité d'investissement, n'est-ce pas?

M. Bob Hamilton: Il y a un certain nombre de grandes sociétés d'État, mais je suppose qu'il n'y a rien de directement comparable au gouvernement.

M. Wyatt: Ce qui s'en rapproche le plus parmi les sociétés d'État, c'est la Banque du Canada, qui a probablement le même degré d'indépendance dans son fonctionnement — qui n'a aucun pouvoir, sauf en matière économique; personne n'a le pouvoir de dicter sa conduite à la banque.

Pour ce qui est de la taille du fonds, je répondrais que non, il n'existe à ma connaissance aucune société d'État qui possède autant d'argent.

Le sénateur St. Germain: Et il n'y a en théorie aucune organisation où existe une telle possibilité de conflits résultant des activités des administrateurs, et cetera. Je suis sûr qu'il faut en tenir compte parce que, premièrement, si vous voulez attirer les gens les plus compétents du monde, il leur faudra quasiment se dessaisir de tout. Je crois que ce sera très difficile de trouver des gens qui ne seront pas en conflit, à cause des investissements qu'ils font, de tout ce qu'ils font, de l'ampleur même de ce fonds, à cause de la règle des 20 p. 100 d'investissements étrangers, tout cela garantira quasiment qu'il y aura conflit.

M. Bob Hamilton: Nous avons consacré pas mal de temps aux dispositions sur les conflits d'intérêts. Vous avez raison de dire que dans le cas d'un fonds aussi important que celui-ci, comme pour tout autre fonds d'importance, il est important d'être bien

the appropriate guidelines are in place; that the board has the responsibility to come up with appropriate conflict guidelines, as well as to adhere to them and to make them public.

The next slide talks about conflict of interest; I can walk you through that, if you would like.

Senator St. Germain: We will get there.

Mr. Bob Hamilton: Conflict of interest is dealt with on the next slide; let us turn to that now. It says that the board must establish conflict of interest procedures; it must also establish a committee to monitor the application of those procedures.

In setting out the legislation and the regulations, we have gone further than the standard CBCA rules on conflict of interest. We have said that directors must disclose any transactions in which they have a material interest.

Senator Oliver: How is "material" defined?

Mr. Bob Hamilton: That is a good legal question.

Mr. Wyatt: It is not defined. In some of these respects, we have borrowed provisions from the CBCA. However, the word "material" is used quite frequently in legal terminology. A court would have to define it in these circumstances, should that ever be necessary.

Mr. Bob Hamilton: We have taken the CBCA model and added an extra provision that it must be "any" transaction in which they have a material interest. As well, directors cannot vote on transactions wherein they have a material interest; nor can they participate in discussions related to those. Again, that last part, of not participating in discussions, is stronger than was found elsewhere.

We have not tried to re-invent corporate governance here, but we have tried to take the good features that are out there and add to them as necessary.

In the next slide, we talk about audits, and this is an issue that has been the subject of some discussion. The board will appoint its own qualified auditor. The Auditor General has and will have responsibility to audit the CPP as a whole, and this includes looking at the financial statements of the investment board.

A feature of the legislation that was changed late in the day was to clarify that the Auditor General will have access to any information required to carry that out. That was always our intention. The Auditor General voiced some concern that it was not clear in the legislation that he would have complete access to any information, so we added that feature, amended that part of the legislation towards the end of the process to be absolutely clear about that.

As Doug said earlier, the minister can order special audits and special examinations; in fact, there will have to be a special examination at least once every six years.

conscient de la possibilité de conflits d'intérêts et de veiller à mettre en place les directives voulues; il incombe à l'office d'établir les lignes directrices appropriées en matière de conflit, et aussi de les respecter et de les rendre publiques.

La diapositive suivante traite des conflits d'intérêts; je peux passer cela en revue à votre intention, si vous voulez.

Le sénateur St. Germain: Nous y viendrons.

M. Bob Hamilton: Passons donc à la diapositive suivante, qui traite des conflits d'intérêts; on dit que l'office doit établir des procédures visant les conflits d'intérêts; il doit aussi créer un comité chargé de surveiller l'application de ces procédures.

En élaborant la loi et le règlement, nous sommes allés plus loin en matière de conflits d'intérêts que dans la Loi sur les sociétés par actions. Nous avons stipulé que les administrateurs doivent divulguer toutes transactions dans lesquelles ils ont un intérêt important.

Le sénateur Oliver: Comment définit-on «important»?

M. Bob Hamilton: C'est une bonne question juridique.

M. Wyatt: Ce n'est pas défini. Dans certains domaines, nous avons emprunté les dispositions de la Loi sur les sociétés par actions. Je précise toutefois que l'expression «intérêt important» est fréquente en jargon juridique. Un tribunal devra en donner une définition dans ce contexte, si jamais cela devient nécessaire.

M. Bob Hamilton: Nous nous sommes inspirés de la Loi sur les sociétés par actions et avons ajouté une disposition supplémentaire stipulant que cela s'applique à «toute» transaction dans laquelle ils ont un intérêt important. De plus, les administrateurs ne peuvent pas voter sur les transactions à l'égard desquelles ils ont un intérêt important; ils ne peuvent pas non plus participer aux discussions qui y ont trait. Là encore, ce dernier élément, l'interdiction de participer aux discussions, est plus ferme que ce que l'on trouve ailleurs.

Nous n'avons pas essayé de réinventer le concept de la régie des sociétés, mais nous avons tenté de glaner les éléments valables ici et là et d'y ajouter au besoin.

Dans la diapositive suivante, nous traitons de vérifications, question qui a fait l'objet de certaines discussions. L'office nommera son propre vérificateur compétent. Le vérificateur général a et continuera d'avoir la responsabilité de vérifier le RPC globalement, ce qui comprend l'examen des états financiers de l'office d'investissement.

Un changement de dernière minute a été apporté à la loi afin de préciser que le vérificateur général a accès à tout renseignement nécessaire pour assumer cette tâche. Cela a toujours été notre intention. Le vérificateur général s'est inquiété de ce qu'il n'est pas dit clairement dans la loi qu'il aurait accès à tout renseignement, sans réserve, et c'est pourquoi nous avons ajouté cet élément et modifié cette partie de la loi, vers la fin du processus, pour qu'il n'y ait absolument aucune équivoque là-dessus.

Comme Doug l'a dit tout à l'heure, le ministre peut ordonner des vérifications spéciales et des examens spéciaux; en fait, il faudra faire un examen spécial au moins tous les six ans.

Senator Tkachuk: When you say that the Auditor General audits the CPP as a whole, are you talking about the actual fund or are you talking about the expenses of the board? What are we talking about here?

Mr. Foster: It is the contributions, the benefit payments, all the administration that is done by Human Resources Canada, Revenue Canada, et cetera.

Senator Tkachuk: Can you repeat that, please.

Mr. Foster: The cash in-flow/out-flow, benefit payments, disability administration.

Senator Tkachuk: So it will audit the board.

Mr. Foster: No, the overall Canada Pension Plan.

Senator Tkachuk: And the board and its expenses.

Mr. Foster: The board will have its own financial statements, which will be audited. They will form a part of the overall annual report of the CPP.

Senator Tkachuk: I am asking you to clarify how this audit system works. You have said that the Auditor General will audit the CPP as a whole.

Mr. Foster: Right.

Senator Tkachuk: You said that the board will appoint its own qualified auditor. You are then going to have the Auditor General audit the auditor, is what it reads here.

Mr. Foster: The Auditor General will audit the annual report of the Canada Pension Plan, one component of which will be the annual financial statements of the investment board. The investment board does not administer the benefits; it does not collect the contributions.

The Auditor General will have access to whatever information he needs from the board in order to ascertain that the audited financial statements of the board are accurate, and they will form a part of the annual report of the CPP.

Mr. Bob Hamilton: Perhaps it is helpful to think of it as a parent company and subsidiary, if you like. If I can use that analogy, think of the subsidiary as the investment board, which is one part of the CPP. The investment board would have its own audited financial statements, but that would feed into the bigger picture, when the Auditor General audits the CPP more generally.

Senator Tkachuk: Let me put this in layman's terms. The investment board is a Crown corporation. They spend money. They pay directors; they pay presidents. The board has expenses, to be paid out of the cash that is coming in, called "the fund".

The expenses of that Crown corporation are going to be audited by whom?

Mr. Bob Hamilton: By the auditor that they choose.

Senator Tkachuk: So they are not going to be audited by the Auditor General?

Mr. Bob Hamilton: No, they will be audited by their own auditor.

Le sénateur Tkachuk: Quand vous dites que le vérificateur général vérifie le RPC globalement, parlez-vous du fonds comme tel ou bien des dépenses de l'office? De quoi s'agit-il?

M. Foster: Ce sont les cotisations, le paiement des prestations, toute l'administration qui est effectuée par Ressources humaines Canada, Revenu Canada, et cetera.

Le sénateur Tkachuk: Pouvez-vous répéter tout cela, je vous prie.

M. Foster: Les entrées et sorties d'argent, le versement des prestations, l'administration des prestations d'invalidité.

Le sénateur Tkachuk: Donc, il vérifiera l'office.

M. Foster: Non, le Régime de pensions du Canada, globalement.

Le sénateur Tkachuk: Et aussi l'office et ses dépenses.

M. Foster: L'office aura ses propres états financiers qui feront l'objet d'une vérification. Ils feront partie du rapport annuel du RPC.

Le sénateur Tkachuk: Je vous demande de préciser comment fonctionne ce système de vérification. Vous avez dit que le vérificateur général vérifiera le RPC dans son ensemble.

M. Foster: C'est bien cela.

Le sénateur Tkachuk: Vous avez dit que l'office nommera son propre vérificateur compétent. J'en conclus que le vérificateur général vérifiera le vérificateur.

M. Foster: Le vérificateur général fera la vérification du rapport annuel du Régime de pensions du Canada, dont un élément sera les états financiers annuels de l'office d'investissement. L'office n'administre pas les prestations; il ne prélève pas les cotisations.

Le vérificateur général aura accès à tout renseignement dont il a besoin et que l'office peut lui fournir afin de vérifier que les états financiers vérifiés de l'office sont exacts, et ces états constitueront une partie du rapport annuel du RPC.

M. Bob Hamilton: Il serait peut-être utile de faire une analogie avec une société mère et sa filiale. La filiale, c'est l'office d'investissement, qui est un élément du RPC. L'office d'investissement aura ses propres états financiers vérifiés, mais tout cela s'insère dans un cadre plus global et le vérificateur général fait une vérification de l'ensemble du RPC.

Le sénateur Tkachuk: Je vais l'expliquer en langage simple. L'office d'investissement est une société d'État. Elle dépense de l'argent. Elle paie les administrateurs et les présidents. L'office a des dépenses qui doivent être déboursées à même les rentrées d'argent qui constituent ce que l'on appelle le fonds.

Qui sera chargé de vérifier les dépenses de cette société d'État?

M. Bob Hamilton: Le vérificateur de son choix.

Le sénateur Tkachuk: Ces dépenses ne seront donc pas vérifiées par le vérificateur général?

M. Bob Hamilton: Non, par le vérificateur de l'office.

Senator Tkachuk: By their own auditor; let us put that aside.

Now we have the fund, the invested cash that came in from Canadians, the beneficiaries. Who names the auditors to that?

Mr. Foster: The assets of the board are audited by its own auditor, which could be the Auditor General, but it does not have to be. Then you have the old fund, which is, as Bob described, the loans to the province that could be rolled over. The Auditor General will be auditing that, as part of his audit of CPP. And then the contributions and benefit payments, which flow in and out, will also be audited by the Auditor General.

Senator Tkachuk: Which he has always audited.

Mr. Foster: Which he has always audited, exactly.

Senator Tkachuk: So the assets of the board and the board are each audited by the their own auditor; right?

Mr. Foster: That is right.

Senator Hervieux-Payette: Sometimes cheques are sent to people who should not receive them, or to people who do not exist. Will the Auditor General report on these mistakes?

Mr. Bob Hamilton: I would have thought that that would be covered by the board's appointed auditor.

Senator Hervieux-Payette: So the Auditor General will not report on whether or not the fund is well administered.

In the case of the Caisse de dépôt, I have seen circumstances where people who should not receive a payment are sent cheques.

Mr. Bob Hamilton: Are you talking about the benefit payments, because that would be covered by the Auditor General?

Senator Hervieux-Payette: That is what I was wondering. So the administration of that is still with the Auditor General.

Mr. Bob Hamilton: Yes. It is still with the Auditor General; it has not changed.

Senator Tkachuk: Once the audit has been completed by the auditor who has been hired by the board, what happens to that audit? Is that audit sent anywhere?

Mr. Bob Hamilton: I believe they are tabled in Parliament.

Mr. Foster: It is part of their annual report. It is sent to the Minister of Finance and all the other provincial finance ministers. The Minister of Finance and the Minister of HRD must prepare a consolidated financial statement of the CPP, and then that is audited.

Senator Tkachuk: So the auditor reports to the board of this Crown corporation?

Mr. Foster: Its own auditor does, yes.

Senator Tkachuk: And then according to the legislation, the Crown corporation mails it to the Minister of Finance; correct?

Mr. Foster: They release it publicly.

Le sénateur Tkachuk: Par son propre vérificateur; bon, je mets cela de côté.

Nous avons maintenant le fonds, l'argent investi qui provient des Canadiens et qui sont les bénéficiaires. Qui nomme les vérificateurs pour cela?

M. Foster: L'actif de l'office est vérifié par son propre vérificateur, qui pourrait être le vérificateur général, mais ce n'est pas obligatoire. Ensuite, il y a l'ancien fonds, qui est, comme Bob l'a dit, constitué par les prêts aux provinces qui pourraient faire l'objet d'un refinancement. Le vérificateur général en fera la vérification, dans le cadre de sa vérification du RPC. Ensuite, les cotisations et les prestations, c'est-à-dire les rentrées et les sorties d'argent, seront aussi vérifiées par le vérificateur général.

Le sénateur Tkachuk: Il vérifiera donc ce qu'il a déjà vérifié.

M. Foster: Exactement.

Le sénateur Tkachuk: Donc, l'actif de l'office et l'office lui-même sont tous deux vérifiés par leur propre vérificateur; c'est bien cela?

M. Foster: C'est bien cela.

Le sénateur Hervieux-Payette: Parfois, des chèques sont envoyés à des gens qui ne devraient pas les recevoir ou à des gens qui n'existent pas. Le vérificateur général signalera-t-il ces erreurs?

M. Bob Hamilton: Je crois que c'est le vérificateur nommé par l'office qui se chargerait de cela.

Le sénateur Hervieux-Payette: Ainsi donc, le vérificateur général ne sera pas chargé de dire si le fonds est bien administré.

Dans le cas de la Caisse de dépôt, j'ai eu connaissance de gens qui reçoivent des chèques alors qu'ils n'ont pas droit à un paiement.

M. Bob Hamilton: Vous parlez des prestations; cela relève du vérificateur général

Le sénateur Hervieux-Payette: C'est ce que je me demandais. Le vérificateur général demeure donc chargé de cela.

M. Bob Hamilton: Oui. Cela relève encore du vérificateur général; il n'y a pas eu de changement.

Le sénateur Tkachuk: Une fois que le vérificateur embauché par l'office a terminé sa vérification, que devient cette vérification? Est-elle envoyée quelque part?

M. Bob Hamilton: Je crois qu'elle est déposée au Parlement.

M. Foster: Dans le cadre du rapport annuel. C'est envoyé au ministre des Finances et à tous les ministres des Finances provinciaux. Le ministre des Finances et le ministre de DRHC doivent préparer des états financiers consolidés du RPC, lesquels font l'objet d'une vérification.

Le sénateur Tkachuk: Donc, le vérificateur relève du conseil de cette société d'État?

M. Foster: Son propre vérificateur, oui.

Le sénateur Tkachuk: Et ensuite, d'après la loi, la société d'État l'envoie par la poste au ministre des Finances, n'est-ce pas?

M. Foster: C'est rendu public.

Senator Tkachuk: Yes, that is it. For example, what formal process is there for the beneficiaries or their representatives to question the auditor about the report?

Mr. Bob Hamilton: To question the auditor?

Senator Tkachuk: Yes, similar to what shareholders do at an annual meeting or a private corporation.

Mr. Foster: There is the opportunity for plan members to attend a meeting of the board, at which directors must be present, once every two years to discuss the annual report. The board, I suppose, could choose to bring the auditor with them.

Senator Tkachuk: But there is no formal process built into the legislation for the beneficiaries or their representatives.

The Chairman: What the honourable senator is asking is: What is the process by which accountability takes place? For example, in the private sector, an annual shareholders' meeting is the forum where one might ask questions. What Senator Tkachuk is asking is: What is the analogous process here, the equivalent accountability step?

Mr. Wyatt: I understand the question, but a Crown corporation does not have a process similar to that of the shareholders' annual public meeting of a private corporation. However, the annual report of a Crown corporation is tabled in the House of Commons and in the Senate. That is probably that analogous stage because the annual report will contain the financial statements, the auditor's report, and so on; it will contain a lot of information. At that point, the process kicks into the public arena, if there are problems — letters to the minister and things of that sort.

Senator Tkachuk: Consider the CBC, for example. The CBC's budget is included in the Estimates. The Estimates are tabled in the House of Commons. They come to the Senate. The Estimates are subject to committee review in the Senate.

My concern is that the process I have just alluded to will not be extended to the fund in question; correct?

Mr. Wyatt: These funds are similar to a revenue-dependent Crown corporation that does not have an appropriation.

The Chairman: An example would be Air Canada and CN, who, in their last few years, never tabled a budget in Parliament because they were a self-financing corporation.

Mr. Wyatt: The Bank of Canada, for example, does not have a budget; the CDIC does not work off of appropriations. Therefore, the only toe-hold that Parliament gets is the annual report, at which point it must be kicked over to a committee, if there are questions.

The Chairman: Does the legislation require the annual report to be tabled in both Houses?

Mr. Wyatt: Yes.

The Chairman: I have a follow-up question, as well. This is not meant to be a reflection on the Auditor General, but it may be read that way. Essentially, we have a situation in which the

Le sénateur Tkachuk: Oui, c'est bien cela. Par exemple, quel mécanisme formel est prévu pour permettre aux bénéficiaires ou à leurs représentants d'interroger le vérificateur au sujet du rapport?

M. Bob Hamilton: Pour interroger le vérificateur?

Le sénateur Tkachuk: Oui, comme le font les actionnaires à l'occasion de l'assemblée annuelle d'une société privée.

M. Foster: À tous les deux ans, les membres du régime peuvent assister à une réunion du conseil, à laquelle les administrateurs doivent assister, pour discuter du rapport annuel. Je suppose que le conseil pourrait choisir de faire venir le vérificateur à cette réunion.

Le sénateur Tkachuk: Mais la loi ne prévoit aucun mécanisme officiel à l'intention des bénéficiaires ou de leurs représentants.

Le président: La question du sénateur est celle-ci: Quel processus est prévu pour assumer l'obligation de rendre compte? Dans le secteur privé, par exemple, l'assemblée annuelle des actionnaires est l'occasion de poser des questions. Ce que le sénateur Tkachuk demande, c'est ceci: quel est le processus analogue en l'occurrence, y a-t-il un dispositif semblable pour rendre compte?

M. Wyatt: Je comprends la question, mais une société d'État n'a pas de processus semblable à une assemblée annuelle publique des actionnaires d'une société privée. Par contre, le rapport annuel d'une société d'État est déposé à la Chambre des communes et au Sénat. C'est probablement cette étape-là qui est analogue, car le rapport annuel renferme les états financiers, le rapport du vérificateur, et cetera. On y trouve beaucoup d'information. À ce moment-là, le processus devient public s'il y a le moindre problème: les gens écrivent au ministre, et cetera.

Le sénateur Tkachuk: Prenons l'exemple de la Société Radio-Canada. Son budget figure dans le budget principal des dépenses, lequel est déposé à la Chambre des communes et étudié ensuite au Sénat. Le budget principal des dépenses fait l'objet d'un examen devant les comités du Sénat.

Ce qui me préoccupe, c'est que le processus que je viens de décrire ne s'appliquera pas au fonds en question. N'est-ce pas?

M. Wyatt: Ce fonds est semblable à une société d'État qui fonctionne par autofinancement et pour laquelle il n'y a pas de crédit parlementaire.

Le président: On pourrait citer l'exemple d'Air Canada et du CN qui, au cours de leurs dernières années, ne déposaient pas de budget au Parlement parce qu'ils s'autofinancient.

M. Wyatt: La Banque du Canada, par exemple, n'a pas de budget; la SADC n'a pas non plus de crédits parlementaires. Par conséquent, le rapport annuel constitue le seul droit de regard du Parlement, qui doit en confier l'étude à un comité, s'il y a la moindre question qui se pose.

Le président: La loi exige-t-elle que le rapport annuel soit déposé devant les deux Chambres?

M. Wyatt: Oui.

Le président: J'ai une question supplémentaire, moi aussi. Je ne veux nullement dénigrer le vérificateur général, mais on interprétera peut-être mes propos en ce sens. Essentiellement, la

board's auditor is either auditing the auditor, who is the Auditor General, or the Auditor General is auditing the board's auditor, or we have two auditors doing the same job — which strikes me as being modestly redundant, to put it mildly. Why? There is no private-sector analogy to having two auditors do the same job.

Mr. Wyatt: Perhaps this will help to clarify things. When Crown corporations were more numerous than they now are, there were different classes of them, as defined by the Financial Administration Act. Some of them were under the auspices of both the Auditor General and a private-sector auditor. They worked out their functions amongst themselves.

In terms of a comprehensive auditor or a special examination, that is a separate process.

The Chairman: I understand that.

Mr. Wyatt: In the private sector, all of the chartered banks have two auditors, by statute, under the Bank Act.

Is that not right, Mr. Hamilton?

Mr. Bob Hamilton: I believe that is right.

Mr. Wyatt: I am sorry, I do not want to confuse matters, but I think there is a lot of precedent for this.

Senator Angus: Let us do this one more time. There is the board's auditor, there is the fund's auditor; that is private. And then there is the Canada Pension Fund, as it is today, with cash coming in and cash going out, which is under the auspices of the Auditor General; right?

Mr. Bob Hamilton: That is right. And the Auditor General, in looking at the CPP, will have access to all of the records.

The Chairman: Yes. The Auditor General has both parts.

Mr. Hamilton: Yes. That is why I used the subsidiary concept.

The Chairman: Thank you. I understand.

Mr. Bob Hamilton: Let me now turn to slide 12, where I will give you an overview of what is covered in the regulations.

The key elements of the regulations are to take the Pension Benefits Standard Act provisions that exist for all pension funds and to adapt them to this particular circumstance. In many cases, it is a simple matter of taking those rules and putting them into our regulations. In other cases, it means tweaking those rules slightly, to recognize the special circumstances. The basic thrust is to take the PBSA rules that apply to all pension funds and make sure that this pension fund also is subject to those rules.

A couple of additional features that are in the regulations — and we have talked briefly about these. The first is that the fund will have to make its domestic equity investments on a passive basis; that is, they will have to mirror a broad index — and I will

situation est la suivante. Le vérificateur de l'office vérifie le vérificateur, qui se trouve à être le vérificateur général, ou bien le vérificateur général vérifie le vérificateur de l'office, ou bien nous avons deux vérificateurs qui font le même travail. Je trouve qu'il y a une certaine redondance, c'est le moins que l'on puisse dire. Pourquoi? On ne trouve nulle part dans le secteur privé une situation où deux vérificateurs font le même travail.

M. Wyatt: Je vais essayer de tirer cela au clair. Quand les sociétés d'État étaient plus nombreuses qu'elles ne le sont aujourd'hui, elles étaient classées en différentes catégories définies par la Loi sur la gestion des finances publiques. Certaines étaient placées sous les auspices à la fois du vérificateur général et d'un vérificateur du secteur privé. Ils s'arrangeaient à l'interne pour définir leurs fonctions respectives.

Par contre, une vérification intégrée et un examen spécial sont deux processus distincts.

Le président: Je comprends cela.

M. Wyatt: Dans le secteur privé, toutes les banques à charte ont deux vérificateurs. Cela leur est imposé par la Loi sur les banques.

N'est-ce pas, monsieur Hamilton?

M. Bob Hamilton: Je crois que c'est le cas.

M. Wyatt: Je m'excuse, je ne veux pas embrouiller les choses, mais je crois qu'il existe beaucoup de précédents pour cette situation.

Le sénateur Angus: Revoyons tout cela encore une fois. Il y a le vérificateur de l'office, il y a le vérificateur du fonds; c'est privé. Et puis il y a le Régime de pensions du Canada tel qu'il existe aujourd'hui, qui encaisse de l'argent et en débourse et qui est placé sous la garde du vérificateur général. C'est bien cela?

M. Bob Hamilton: C'est bien cela. Et le vérificateur général, quand il examine le RPC, a accès à tous les dossiers.

Le président: Oui. Le vérificateur général joue les deux rôles.

M. Bob Hamilton: Oui. C'est pourquoi j'ai utilisé l'analogie de la filiale.

Le président: Merci. Je comprends.

M. Bob Hamilton: Je passe donc maintenant à la diapositive 12 et je vais vous donner un aperçu du règlement.

Les éléments clés du règlement consistent à prendre les dispositions de la Loi sur les normes de prestation de pension qui s'appliquent à tous les fonds de pension et à les adapter à cette circonstance particulière. Bien souvent, il s'agit simplement de transposer ces règles telles quelles dans notre règlement. Dans d'autres cas, il faut infléchir légèrement les règles pour tenir compte des circonstances spéciales. L'objectif de base consiste à reprendre les règles de la Loi sur les normes de prestation de pension qui s'appliquent à l'ensemble des fonds de pension et à s'assurer que le fonds de pension que nous étudions soit également assujéti à ces règles.

Le règlement proposé comporte deux ou trois caractéristiques supplémentaires dont nous avons brièvement traité. La première est que le fonds devra faire ses investissements d'actifs au Canada sur une base passive; c'est-à-dire que les investissements devront

come back to that in a moment on a separate slide. How the board will do that is laid out in the regulations.

The third element is provincial access at market rates. The rules governing that are in the regulations — and again I will talk about that in a bit more detail in a moment.

And finally, the regulations set out additional disclosure requirements for the board in its annual report.

Before I turn to those elements individually, the other thing I should note is that the regulations require the approval of two-thirds of the participating provinces representing two-thirds of the population; in other words, before the regulations can come into effect, they need that degree of approval — a similar process to that found on the legislative side. Therefore, as we move toward finalizing the regulations, we are required to talk to the provinces and make sure that we have sufficient support.

If we look first at the PBSA provisions, in general terms I would say that we have taken those PBSA regulations and applied them here. An example is the 10 per cent rule, where a maximum of 10 per cent of the fund can be invested in one investment vehicle; and the fund may not own more than 30 per cent of the common shares of a company. Those kinds of rules, which are also found in the PBSA, are present in our regulations, which you will see in the version we sent you.

In some cases, we have adapted or enhanced the PBSA rules. For example, we put a prohibition on the use of derivatives for leveraging purposes.

However, I think the over-riding point is that the rules that apply to other pension funds in Canada have been applied here.

Passive equity, which is part of the agreement that was struck by the federal and province governments, provides that at least for the first three years the fund's domestic equity investments will be made on a passive basis. The purpose of that provision is to ensure a smooth transition from the old regime to the new. One of the concerns was: What would be the effect of the fund as it goes out and invests in domestic corporations, perhaps targeting one particular stock or another?

The Chairman: Just so I am clear, what that says is that they will operate an index fund for three years; correct?

Mr. Bob Hamilton: Yes.

The Chairman: Right away I can tell you that they do not need a big staff. If you think about it, operating an index fund is a pretty simple operation. You know the mix that makes up the index. So it is probably not an exaggeration to say that you can run it with five people, if you have absolutely no flexibility but you have got to buy the index; right?

refléter un indice très large, et j'y reviendrai dans un instant avec une diapositive séparée. Quant à la façon dont l'office s'y prendra, c'est précisé dans le règlement.

Le troisième élément, c'est l'accès provincial aux taux du marché. Les règles qui régissent cet élément sont précisées dans le règlement et, encore une fois, je vous en parlerai de façon un peu plus détaillée dans un instant.

Enfin, le règlement énonce des exigences supplémentaires en matière de divulgation dans le rapport annuel.

Avant d'aborder chacun de ces éléments séparément, je dois signaler que le règlement exige l'approbation des deux tiers des provinces participantes représentant les deux tiers de la population; autrement dit, pour que le règlement puisse entrer en vigueur, il faut ce degré d'approbation — c'est un processus semblable à celui qui s'applique à l'aspect législatif. Par conséquent, au moment de finaliser le règlement, nous devons discuter avec les provinces et nous assurer d'obtenir des appuis suffisamment solides.

Voyons d'abord les dispositions de la LNPP. De façon générale, je dirais que nous avons pris les règles énoncées dans cette loi et les avons appliquées à notre projet. À titre d'exemple, la règle du 10 p. 100, c'est-à-dire qu'au plus 10 p. 100 du fonds peut être investi dans un seul instrument d'investissement; et le fonds ne peut pas posséder plus de 30 p. 100 des actions ordinaires d'une compagnie. Ces règles, qui existent également dans la LNPP, sont précisées dans notre règlement, comme vous le constaterez à la lecture de la version que nous vous avons envoyée.

Dans certains cas, nous avons adapté ou renforcé les règles de la LNPP. Par exemple, nous avons interdit l'utilisation de produits dérivés comme leviers.

Je crois toutefois que l'essentiel est que les règles qui s'appliquent aux autres fonds de pension au Canada s'appliquent également en l'occurrence.

L'investissement passif, qui fait partie de l'entente conclue par les gouvernements fédéral et provinciaux, prévoit qu'au moins pour les trois prochaines années, les investissements du fonds au Canada seront passifs. Cette disposition a pour objet d'assurer une transition sans heurt entre l'ancien et le nouveau régime. L'une des questions qui se posaient était de savoir quelles seraient les répercussions des investissements du fonds dans les entreprises canadiennes, notamment la possibilité de cibler une action en particulier.

Le président: Si j'ai bien compris, cela veut dire que le fonds devra investir pendant trois ans en fonction d'un indice, n'est-ce pas?

Mr. Bob Hamilton: Oui.

Le président: Je peux vous dire tout de suite qu'ils n'ont pas besoin d'un effectif important. Quand on y songe, gérer un fonds indiciel, c'est assez simple. Les titres qui constituent l'indice sont connus. On peut donc probablement dire sans exagérer qu'il suffit de cinq personnes pour gérer cela, s'il n'y a absolument aucune marge de manoeuvre, si l'on est tenu d'acheter en conformité de l'indice. Ai-je raison?

Mr. Bob Hamilton: It is probably modestly more complex than that, in the sense of whether you actually buy an index or whether you replicate an index, but the substance of your point is right, that it is a much simpler process and it ensures that this fund will invest broadly across the economy.

The Chairman: I do not mean to be argumentative, but it is only as broad as the index is broad. We all know that there are geographic areas of the country and industries that are not as included in the index, in the sense that they do not totally reflect the Canadian economy, that they reflect the index.

Mr. Bob Hamilton: That is fair.

The Chairman: There has always been a debate about whether or not the index is a true reflection of the Canadian economy as a whole. And that is why there are a whole bunch of indices, because it is not.

Senator St. Germain: Consider a situation like Bre-X: Are there any special investigative provisions in place, say, for the directors of the fund to investigate an investment such as Bre-X prior to investing in that company, regardless of the percentages that exist? Would that be permitted?

Mr. Bob Hamilton: I do not think there is a specific provision, no.

Senator St. Germain: Would it be permitted?

Mr. Bob Hamilton: Could the directors investigate it? I do not think there is a specific prohibition.

Senator St. Germain: Is this a grey area?

Mr. Bob Hamilton: There is no specific rule on that, one way or the other.

The Chairman: I have two other questions, senators, with respect to the index. It is in the regulations that it has to be an index fund; right?

Mr. Bob Hamilton: That is in the regulation, yes.

The Chairman: So that regulation can be changed. If it is a regulatory change, is there any requirement in the regulations that be discussed? If you start off saying it has to be an index fund, for whatever reason, any switch away from that is such a fundamental change that it ought to be the element of some parliamentary debate; that it cannot simply be made by a regulatory change because that represents a dramatic difference in the way in which the fund operates.

Mr. Bob Hamilton: The way it is set out now, for a 3-year period they will have to invest in this passive manner. After three years it will be reviewed. Wayne may wish to correct me, but my sense is that if the federal government and enough of the provinces agree on changing that it can be done through the regulations.

M. Bob Hamilton: C'est probablement quand même un tout petit peu plus complexe que cela, en ce sens que l'on achète effectivement en fonction d'un indice, c'est-à-dire qu'il faut que le portefeuille reflète un indice, mais fondamentalement, vous avez raison de dire que c'est un processus beaucoup plus simple et cela garantit que le fonds fera des investissements diversifiés, dans l'ensemble de l'économie.

Le président: Je ne veux pas ergoter, mais l'investissement est seulement aussi diversifié que l'indice. Nous savons tous qu'il y a des régions du pays et des secteurs de l'économie qui ne sont pas aussi largement englobés dans l'indice, de sorte que l'investissement ne sera pas le reflet de l'ensemble de l'économie canadienne mais plutôt de l'indice.

M. Bob Hamilton: C'est une observation juste.

Le président: Il y a toujours eu débat sur la question de savoir si l'indice reflète vraiment l'ensemble de l'économie canadienne. Ce n'est pas le cas, c'est d'ailleurs pourquoi il existe une foule d'indices.

Le sénateur St. Germain: Prenons un cas comme celui de Bre-X: y a-t-il des dispositions prévoyant des enquêtes spéciales et permettant aux administrateurs du fonds de faire enquête sur un investissement comme celui de Bre-X avant d'investir dans une telle compagnie, peu importe le pourcentage d'actions qu'on achète? Cela serait-il permis?

M. Bob Hamilton: Je ne pense pas qu'il y ait une disposition spécifique en ce sens, non.

Le sénateur St. Germain: Serait-ce permis?

M. Bob Hamilton: Vous demandez si les administrateurs pourraient faire enquête? Je pense que rien ne l'interdit.

Le sénateur St. Germain: Y a-t-il de l'incertitude à ce sujet?

M. Bob Hamilton: Il n'y a aucune règle spécifique là-dessus, dans un sens ou dans l'autre.

Le président: J'ai deux autres questions à poser, sénateurs, au sujet de l'indice. C'est précisé dans le règlement que ce doit être un fonds indiciel, n'est-ce pas?

M. Bob Hamilton: C'est dans le règlement, oui.

Le président: On peut donc changer ce règlement. Exige-t-on quelque part dans le règlement qu'un tel changement fasse l'objet de discussions avant d'être effectué? Puisque l'on dit au départ que ce doit être un fonds indiciel, si l'on décide pour une raison ou une autre de changer cela, c'est un changement tellement fondamental qu'il devrait faire l'objet d'un débat parlementaire; on ne saurait se contenter de le faire en changeant le règlement parce que cela change complètement la façon dont le fonds est administré.

M. Bob Hamilton: Ce qui est prévu actuellement, c'est que pendant une période de trois ans, le fonds devra investir passivement, de cette façon. Après trois ans, la question sera réexaminée. Wayne me reprendra si je me trompe, mais j'ai l'impression que si le gouvernement fédéral et un nombre suffisant de provinces se mettent d'accord pour changer cela, cela peut se faire simplement en changeant le règlement.

The Chairman: I understand the process. What I am saying is that it seems to me that it might be helpful if there were a regulation which required some element of debate of that particular policy change, because it is so fundamental, either before this committee or elsewhere. That is all I am asking.

My second question is: I assume that if they are purely an index fund they are also purely a passive investor in the sense that they do not do the CalPERS kind of thing; they do not do the kind of thing that we have been talking to as part of our institutional investors study — with which you people are familiar.

What is your leverage in talking to someone if the person knows that you have to buy the index? You have to stick with the index, right, so your leverage is zero? You are the ultimate passive investor, right?

Mr. Foster: There is nothing in the act or the regulations that suggests that the board cannot exercise its right as a shareholder. Some might argue — and you might ask your witnesses this afternoon this question — that if you are an index investor it is more important that you be vigilant in exercising your shareholder voter rights because there is nothing else you can do; you cannot sell.

The Chairman: Right. Your current regulations place no restriction on the degree of shareholder activism that this fund can use; is that correct?

Mr. Foster: That is right.

The Chairman: So that when this committee reports — as it will before we rise for the summer — its views on the whole issue of shareholder activism, we are perfectly within our rights to comment on the CPP level of activism at the same time because at that point you are becoming such a fund; right?

Senator Tkachuk: Will your American funds or international funds be turned over to someone who deals in that market, or will that be done in-house?

Mr. Bob Hamilton: The board will have to decide whether it wants to do that in-house or turn it over.

The Chairman: Is this fund subject to the same 80/20 rule as all other pension funds?

Mr. Bob Hamilton: That is right, yes. The foreign property rule applies to this fund as well.

The Chairman: Which you can either say is a constraint or you can say, in a sense, these public funds can be invested outside the country, up to 20 per cent?

Mr. Bob Hamilton: That is right.

Senator Callbeck: It says in the last sentence that this provision will be reviewed. Who is it going to be reviewed by?

Mr. Bob Hamilton: It is part of the federal/provincial agreement, so the federal/provincial finance ministers will review this. For example, if the board lives with this policy for three years and decides that it does not want to passively invest any more, then the decision as to whether it is a good idea or a bad would come before the federal and provincial finance ministers.

Le président: Je sais comment cela se passe. Je dis seulement que ce serait peut-être utile d'avoir un règlement qui exige que l'on discute de ce changement d'orientation, vu son caractère fondamental, soit ici au comité, soit ailleurs. C'est tout ce que je demande.

Ma deuxième question est la suivante: j'imagine que s'il s'agit exclusivement d'un fonds indiciel, le régime est aussi exclusivement un investisseur passif puisqu'il ne fait pas comme le régime CalPERS; il ne fait pas ce que l'on décrivait dans notre étude des investisseurs institutionnels, que vous connaissez bien.

Quel pouvoir avez-vous avec quelqu'un qui sait que vous êtes obligé d'acheter le fonds indiciel? Vous y êtes obligé, n'est-ce pas? C'est donc dire que vous n'avez aucun pouvoir de négociation. Vous êtes l'exemple parfait de l'investisseur passif, n'est-ce pas?

M. Foster: Rien dans la loi ou le règlement n'interdit au conseil d'exercer ses droits d'actionnaire. Certains diront — et vous pourrez poser la question à vos témoins cet après-midi — que si vous êtes un investisseur indiciel, il faut employer son droit de vote d'actionnaire de façon judicieuse parce que vous ne pouvez rien faire d'autre: vous ne pouvez pas vendre.

Le président: Précisément. Le règlement actuel ne limite aucunement l'activisme d'actionnaire auquel peut se livrer ce fonds, n'est-ce pas?

M. Foster: C'est juste.

Le président: C'est donc dire que le comité fera connaître son avis, comme il le fera avant le congé estival — sur la question de l'activisme des actionnaires, il aura parfaitement le droit de se prononcer sur le degré d'activisme du RPC à cette occasion parce qu'à ce moment-là, vous deviendrez un fonds de cette nature. C'est bien ça?

Le sénateur Tkachuk: Est-ce que vos fonds américains ou internationaux seront confiés à quelqu'un qui transige sur ce marché ou est-ce que cela se fera à l'interne?

M. Bob Hamilton: Il faudra que le conseil décide s'il veut le faire à l'interne ou le confier à quelqu'un d'autre.

Le président: Est-ce que ce fonds est assujéti à la règle des 80/20, comme tous les autres fonds de retraite?

M. Bob Hamilton: Oui. La règle sur les placements étrangers s'applique.

Le président: Ce qui est soit une contrainte, soit une façon de dire que jusqu'à 20 p. 100 du fonds peut être investi à l'étranger, n'est-ce pas?

M. Bob Hamilton: Oui.

Le sénateur Callbeck: À la dernière phrase, on dit que cette disposition sera passée en revue. Qui va s'en charger?

M. Bob Hamilton: Cela fait partie de l'entente fédérale-provinciale; ce sont donc les ministres des Finances des provinces et du fédéral qui examineront la question. Par exemple, si l'office applique cette politique pendant trois ans et décide qu'il ne veut plus être un investisseur passif, ce sera aux ministres des Finances de trancher.

Senator Oliver: What about parliamentary oversight?

Mr. Bob Hamilton: Right now, my understanding of the process would be that if the federal and provincial finance ministers decided that it was a good idea to change it, the change would be made through the normal regulatory process.

Senator Hervieux-Payette: It is not in the legislation so it will not come before Parliament, per se. It requires a regulatory change only.

Mr. Bob Hamilton: Yes, regulatory change; that is correct.

I will move on to provincial access. To define what this means — we have talked about the old system — in moving to the new system, we have put a couple of special features into the regulations. Basically, it boils down to how much access the provinces will have to this fund. In other words, could the fund decide not to invest at all in provincial bonds, or will there be some guaranteed access?

We believe that the asset allocation decision is the board's, in terms of equity versus bonds broadly; however, of the amount that the board decides to invest in bonds, a certain percentage must be invested in provincial bonds. For the first three years, the amount will be 50 per cent. For example, if the board's decision is 60 per cent equity, 40 per cent bonds, of that 40 per cent, half, or 20 per cent of the total, has to be offered to the provinces. The provinces may choose, for other reasons, not to take that financing option, but the board is under an obligation to provide that level of access. That is for the first three years.

After the first three years, the percentage of investment in provincial bonds will be determined by what other pension funds in the economy are doing. For example, if other pension funds are allocating 40 per cent of their bond portfolio to the provinces, this fund will have to offer that to the provinces.

Senator Callbeck: With all those regulations, in order to change them, did you say that the board makes a recommendation to the federal and provincial finance ministers and that they make the decision?

Mr. Bob Hamilton: No. For any change in the regulations, the support of the federal Minister of Finance and two-thirds of the provinces is required.

Senator Tkachuk: When you say that the provinces will be renegotiating their loans at market rates, is that federal market rates?

Mr. Bob Hamilton: No, their own market rates; the province's market rate.

Senator Tkachuk: If a province that was revolving its funds had a B rating rather than AAA rating, that province would pay a higher interest rate; correct?

Mr. Bob Hamilton: That is right.

Senator Tkachuk: So the interest that each province will pay will depend on its credit rating.

Le sénateur Oliver: Qu'en est-il du contrôle parlementaire?

M. Bob Hamilton: À l'heure actuelle, si je comprends bien, si les ministres fédéral et provinciaux veulent changer la règle, cela se fera en passant par la filière réglementaire normale.

Le sénateur Hervieux-Payette: Cela ne figure pas dans la loi. Cela ne sera donc pas soumis au Parlement. Il suffira de modifier le règlement.

M. Bob Hamilton: Oui, de changer le règlement, c'est cela.

Je vais maintenant passer à l'accès des provinces. Pour définir ce que cela signifie — nous avons parlé de l'ancien système — dans le nouveau système, nous avons prévu une ou deux dispositions spéciales dans le règlement. Essentiellement, elles définissent dans quelle mesure les provinces auront accès à ce fonds. Autrement dit, le fonds pourrait-il décider de ne pas investir du tout dans les obligations provinciales, ou au contraire y aura-t-il un accès garanti?

Nous pensons que c'est à l'office de déterminer la répartition des titres, les actions, par opposition aux obligations. En revanche, sur les sommes que l'office décide de placer dans des obligations, un certain pourcentage devra être placé dans les obligations provinciales. Dans les trois premières années, la proportion sera fixée à 50 p. 100. Par exemple, si l'office décide de placer 60 p. 100 de ses avoirs en actions, 40 p. 100 en obligations, eh bien, la moitié de ces 40 p. 100, c'est-à-dire 20 p. 100 du total, devront être offerts aux provinces. Il se peut, pour d'autres raisons, que les provinces ne veuillent pas se prévaloir de cette possibilité, mais l'office, lui, est tenu de la leur offrir. Pendant les trois premières années.

Après, le pourcentage des placements dans les obligations provinciales sera déterminé par ce que font les autres fonds de pension sur le marché. Par exemple, si les autres fonds de pension affectent 40 p. 100 de leur portefeuille d'obligations aux provinces, c'est ce que le fonds devra leur offrir.

Le sénateur Callbeck: Comme ce règlement est volumineux, pour apporter des changements, avez-vous dit que l'office devra faire une recommandation aux ministres des Finances du gouvernement fédéral et des provinces et que ce sera à eux de décider?

M. Bob Hamilton: Pour toute modification du règlement, il faut l'assentiment du ministre fédéral des Finances et des deux tiers des provinces.

Le sénateur Tkachuk: Quand vous dites que les provinces devront renégocier leurs emprunts aux taux du marché, parlez-vous du marché fédéral?

M. Bob Hamilton: Non, leurs propres taux du marché; celui de la province.

Le sénateur Tkachuk: Si une province qui renouvelle ses fonds avait une cote B plutôt qu'une cote triple A, il faudrait qu'elle verse un taux d'intérêt plus élevé, n'est-ce pas?

M. Bob Hamilton: Oui.

Le sénateur Tkachuk: L'intérêt que chaque province devra verser dépendra donc de sa cote de crédit.

Mr. Bob Hamilton: That is right.

Mr. Foster: On new borrowings.

Senator Tkachuk: On the revolving borrowings?

Mr. Foster: Yes. When they roll it over, it is repriced; but not until they roll it over.

Mr. Bob Hamilton: I will just touch on the last element of the regulations. There are some additional disclosure requirements set out in the regulations — what the board has to provide in its annual report. We have talked about the executive compensation, a description of the board's committees, conflict of interest procedures, and again we picked up on TSE requirements and other requirements of securities exchanges. Again, there is nothing new and exciting in there; those are additional requirements that are set out in the regulations.

Senator Angus: In order to get the main bill by the end of 1997, the minister undertook to arrange for the suspension of coming into force of the first 57 sections. Circumstances being what they were, neither the House of Commons nor the Senate had an opportunity to study the proposed legislation to the degree that they would have liked. To that end, we are now holding these hearings, beginning today, and we appreciate your attendance before our committee.

Suppose that at end of our deliberations we recommend that a change be made to, say, sections 2(b) and 7(a), what process will follow? In other words, can you give us some assurance on the record that this exercise is not futile and a waste of money?

Mr. Bob Hamilton: If your committee recommended a change to a regulation, we would have a look at that recommendation, but, ultimately, any change must be approved not only by ourselves but also by two-thirds of the participating provinces. We consider those recommendations valuable as we go through the process of finalizing the regulations; but again, that process is done in conjunction with the provinces. So that part is clear.

The legislation has passed but it has not yet come into force. It will come into force on April 1, 1998. Any changes that require legislative change would be rolled in as part of our tri-annual review, which is under way now. There is a three-year review period on all of the CPP legislation. Recommended legislative changes would form a part of that review.

So there are the two components: regulations and the legislation.

Senator Angus: In other words, it is illusory to expect that there will be changes made to the act, before April 1, 1998; correct?

Mr. Bob Hamilton: Changes to the act, no; to the regulations, yes.

Senator Angus: What steps will you follow if this committee issues a unanimous report that is adopted in the chamber? I know you told us that proposed amendments would be considered in the tri-annual review; but beyond that, what assurance can you give us?

M. Bob Hamilton: Oui.

M. Foster: Sur les nouveaux emprunts.

Le sénateur Tkachuk: Sur les emprunts renouvelés?

M. Foster: Oui. Au moment du renouvellement, le taux est modifié, mais pas avant.

M. Bob Hamilton: Je voudrais aborder la première partie du règlement. Le règlement fixe de nouvelles exigences en matière de divulgation et établit ce que l'office doit publier dans son rapport annuel. Nous avons parlé de la rémunération des dirigeants, décrit les comités de l'office et la marche à suivre en cas de conflits d'intérêts et parlé des exigences de la Bourse de Toronto et des autres bourses des valeurs. Ici non plus, il n'y a rien de nouveau ou de passionnant. Je parle des nouvelles exigences qui figurent dans le règlement.

Le sénateur Angus: Pour que soit adopté le projet de loi principal à la fin de 1997, le ministre a accepté de suspendre l'entrée en vigueur des 57 premiers articles. La situation étant ce qu'elle était, ni la Chambre des communes ni le Sénat n'ont eu l'occasion d'étudier le texte avec autant d'attention qu'ils l'auraient voulu. C'est d'ailleurs pourquoi nous tenons des audiences à partir d'aujourd'hui et nous vous sommes reconnaissants d'être venus témoigner.

Supposons qu'à la fin de nos délibérations, nous recommandions une modification aux paragraphes 2b) et 7a). Qu'arrivera-t-il alors? Autrement dit, pouvez-vous nous garantir publiquement que nos audiences ne sont pas inutiles et un gaspillage d'argent?

M. Bob Hamilton: Si le comité devait recommander de modifier le règlement, il faudra que nous étudions cette recommandation, mais, au bout du compte, toute modification doit être approuvée non seulement par nous-mêmes mais aussi par les deux tiers des provinces participantes. Ces recommandations seront utiles au moment où nous mettrons la dernière main au règlement, mais je le répète: cela se fait en collaboration avec les provinces. Il n'y a pas de doute là-dessus.

La loi a été adoptée, mais elle n'est pas encore entrée en vigueur. Elle entrera en vigueur le 1^{er} avril 1998. Toute modification exigeant une modification législative devra s'intégrer à notre examen triennal, actuellement en cours. Une période d'examen triennal s'applique à toutes les lois relatives au RPC. Une recommandation de changement législatif en ferait partie.

Il y a donc deux volets: le règlement et la loi.

Le sénateur Angus: Autrement dit, il est illusoire de s'attendre à ce que des changements soient apportés à la loi avant le 1^{er} avril 1998. C'est bien ça?

M. Bob Hamilton: Des changements à la loi, non; au règlement, oui.

Le sénateur Angus: Comment procéderez-vous si le comité adopte à l'unanimité un rapport qui est entériné par la Chambre? Vous avez dit que des propositions de modification seront examinées au moment de l'examen triennal, mais quelle autre garantie pouvez-vous nous donner?

Mr. Bob Hamilton: I am not sure how much assurance I can give you. Obviously, the views of the committee are valuable; I cannot imagine that they would not be given serious review by ourselves in that context.

As I said, we have not re-invented corporate governance here. We have tried to take the best of what is out there and adapt it as necessary. The fund will grow over time and these issues are going to become even more important over time. The first number of years will be an evolutionary process whereby we will look at the provisions and see how they are operating. The input that we receive from forums such as this will be helpful.

Senator Angus: Prior to these hearings, the committee was involved in a study on the corporate governance of institutional investors. That study, which has been somewhat delayed but not struck from our agenda, will culminate in a committee report, wherein the committee will recommend guidelines on accountability and corporate governance, et cetera, as it relates to institutional investors.

May I assume that you will take that report into consideration as well?

Mr. Bob Hamilton: Yes, absolutely.

Senator Angus: What we are talking about here will be the largest Canadian institutional investor, once it gets up and running.

The Chairman: Within a decade.

Mr. Bob Hamilton: Over time, yes.

Senator St. Germain: I cannot recall the minister say that only regulations would be subject. You are telling us now that any recommended changes that this committee would make to the legislation would be part of the three-year review; is that right?

Mr. Bob Hamilton: Yes.

Senator St. Germain: Was that clearly stated?

The Chairman: Yes, it was.

Senator St. Germain: I disagree with it; but what really matters in these hearings is the legislation. Personally I think there is only one issue, and that is the selection process of the board. If we get the right people, we will have an effective arm's length board in which the public will have confidence.

For example, the Governor of the Bank of Canada — I think we used that as an analogy — is not selected by the board.

Mr. Wyatt: The governor is selected by the board with the approval of the Governor in Council.

Senator St. Germain: With the approval.

Mr. Wyatt: Selected by the board of directors, yes. The outside directors pick the governor, the senior deputy governor, with the approval of the Governor in Council.

M. Bob Hamilton: Je ne sais pas quelle garantie je peux vous donner. Bien sûr, l'avis du comité est précieux; je ne conçois pas qu'il ne soit pas examiné sérieusement par nous-mêmes.

Comme je l'ai dit, nous n'avons pas réinventé ici le concept de la régie des sociétés. Nous en avons retenu les meilleurs éléments et les avons adaptés au besoin. Le fonds va prendre de l'expansion avec le temps et ces questions vont devenir de plus en plus importantes. Pendant les premières années, les choses vont évoluer, et nous verrons comment fonctionnent les dispositions. Les avis que nous recevrons de groupes comme le vôtre seront utiles.

Le sénateur Angus: Avant les présentes audiences, le comité a participé à une étude sur le mode de régie des investisseurs institutionnels. Cette étude, qui a été suspendue mais non abandonnée, aboutira à un rapport dans lequel le comité recommandera des lignes directrices sur les comptes à rendre et la régie des sociétés, en ce qui concerne les investisseurs institutionnels.

Puis-je tenir pour acquis que vous tiendrez également compte de ce rapport?

M. Bob Hamilton: Oui, tout à fait.

Le sénateur Angus: Il s'agira ici du plus gros investisseur institutionnel du Canada, une fois qu'il sera en activité.

Le président: D'ici 10 ans.

M. Bob Hamilton: Avec le temps, oui.

Le sénateur St. Germain: Je ne me souviens pas que le ministre ait dit que seul le règlement serait visé. Vous êtes en train de me dire que toute recommandation de changement à la loi proposée par le comité devra être intégrée à l'examen triennal. C'est bien ça?

M. Bob Hamilton: Oui.

Le sénateur St. Germain: C'est définitif?

Le président: Oui.

Le sénateur St. Germain: Je ne suis pas d'accord, mais ce qui compte vraiment pour nos audiences, c'est le texte de loi. Pour ma part, je crois qu'il n'y a qu'un seul problème, et c'est celui de la sélection des membres du conseil. Si nous trouvons les bonnes personnes, nous aurons un conseil d'administration efficace et autonome, en qui la population aura confiance.

Par exemple, le gouverneur de la Banque du Canada — je pense que c'est le parallèle que nous avons employé — n'est pas choisi par le conseil.

M. Wyatt: Le gouverneur est choisi par le conseil avec l'approbation du gouverneur en conseil.

Le sénateur St. Germain: Avec son approbation.

M. Wyatt: Choisi par le conseil d'administration, oui. Les membres du conseil de l'extérieur choisissent le gouverneur, le premier sous-gouverneur, avec l'approbation du gouverneur en conseil.

Senator St. Germain: Thirty years ago, we were told that the best pension was being put in place. And today they are broke. We are now asking businesses and individuals to carry the load. What guarantee do we have that, in 30 years from now, your replacements will not be sitting here saying: "Too bad. Bad investment; bad move"?

In any case, it is not your fault.

Senator Angus: I would remind the honourable senator that terms of the nominating committee, we know the names of the members of the nominating committee, and I think there is only one federal appointee on there.

Senator St. Germain: I am not worried about the first go-around. The first go-around I am sure will be better than Caesar's wife. It is the next two to three boards that come out of this system that will be pure patronage.

The Chairman: Let me thank the officials for their presentation. I understand that they will be staying for the remainder of the hearing.

Our next witnesses are Keith Ambachtsheer, John Por, and Malcolm Hamilton. Mr. Ambachtsheer and Mr. Por have been before our committee previously. Mr. Hamilton was not able to participate in our previous discussions on institutional investors.

Welcome, Mr. Hamilton. Some of us have known you in other capacities in the past.

I will ask each of you to make an ten-minute opening statement. Following those opening statements, we will have a question-and-answer session on the broad issue of the governance provisions of CPP.

Senator Angus: Mr. Chairman, have you determined, in advance, that none of these gentlemen is a candidate for chair?

The Chairman: No, I did not, but I would hope that the board would take their advice on what the appropriate governance provisions are to be.

Senator Angus: They heard about the \$750,000.

The Chairman: Before I ask you to begin, Mr. Ambachtsheer, I wish to thank all of you for giving so generously of your time.

Please proceed, Mr. Ambachtsheer.

Mr. Keith P. Ambachtsheer, President, Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.: What I thought I might do with my ten minutes is continue the conversation we started last November. You may recall that at that time I described an organizational design study, in which I was involved, that was sponsored by eight major pension funds from around the world: two Canadian, Ontario Teachers and OMERS; in the U.S., AT&T, IBM, CalPERS, Wisconsin and Florida; and the big Dutch civil service pension fund, ABP. Those eight pension funds sponsored this study, which looked into issues of corporate governance and organizational design of pension funds.

Le sénateur St. Germain: Il y a 30 ans, on nous a dit qu'on était en train de créer le meilleur régime de pension qui soit. Aujourd'hui, nous sommes à sec. Nous demandons aujourd'hui aux entreprises et aux particuliers d'en faire les frais. Quelle garantie avons-nous que dans 30 ans, vos successeurs ne seront pas ici en train de nous dire: «Dommage, c'était un mauvais placement, un mauvais choix»?

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas votre faute.

Le sénateur Angus: Je rappellerai au sénateur les règles qui s'appliquent au Comité des candidatures. Nous connaissons le nom des membres du Comité des candidatures et je pense qu'il n'y a qu'une seule personne nommée par le gouvernement fédéral.

Le sénateur St. Germain: Ce n'est pas le premier conseil d'administration qui m'inquiète; je suis certain qu'il sera aussi irréprochable que la femme de César. Ce sont les deux ou trois conseils suivants qui seront un pur produit du favoritisme.

Le président: Permettez-moi de remercier les fonctionnaires de leur témoignage. On me dit qu'ils resteront pour le reste de l'audience.

Nos prochains témoins sont MM. Keith Ambachtsheer, John Por et Malcolm Hamilton. M. Ambachtsheer et M. Por ont déjà comparu devant le comité. M. Hamilton n'a pas pu participer à nos audiences antérieures concernant les investisseurs institutionnels.

Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Hamilton. Certains d'entre nous vous ont déjà rencontré à l'époque où vous occupiez d'autres fonctions.

Je vais demander à chacun d'entre vous de faire une déclaration liminaire de dix minutes. Après coup, nous échangerons sur le thème général de la régie du RPC.

Le sénateur Angus: Monsieur le président, avez-vous déjà établi qu'aucun des témoins n'est candidat au poste de président?

Le président: Non, je ne l'ai pas fait, mais j'espère que le conseil tiendra compte de leurs propositions sur ce que devrait être une saine régie.

Le sénateur Angus: Ils ont entendu parler des 750 000 \$.

Le président: Avant de vous inviter à commencer, monsieur Ambachtsheer, je vous remercie tous du don généreux du temps que vous nous faites.

Je vous cède la parole, monsieur Ambachtsheer.

M. Keith P. Ambachtsheer, président, Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.: Dans les dix minutes dont je dispose, je pensais poursuivre la discussion que nous avons commencée en novembre dernier. Vous vous souviendrez peut-être qu'à cette occasion j'avais parlé d'une étude de structure organisationnelle à laquelle je participais et qui a été commandée par huit grands fonds de retraite internationaux: deux au Canada, le Régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario, le RREMO; aux États-Unis, AT&T, IBM, CalPERS, le Wisconsin et la Floride, et la grande caisse de retraite de la fonction publique des Pays-Bas, ABP. Ces huit caisses de retraite ont financé

The Chairman: That is right. As I recall, the study was still under way at the time.

Mr. Ambachtsheer: Actually, it had been completed but the eight top teams had not yet come together, which happened in early December. So, what I thought I might focus on today is: How did that December discussion inform us about how to run pension funds; and as a practical matter, how did it inform the eight top teams in terms of what they might do differently when they returned to their offices?

By way of background, we discovered two key things in our research, even before this organizational design study took place, looking at the drivers of pension fund performance: First, we found that, generally, large funds do better than small funds; second, we found that relatively high proportions of assets passively managed seem to correlate positively with positive performance for the total fund.

What we discovered through this study was that, indeed, the quality of organizational design of a fund does impact performance in a measurably quantitative way. We were able to get at organizational design quality in a number of ways: one, through a survey method of handing out a questionnaire to all of the pension fund executives of funds that are involved in our data base where we have their performance. That was a quantitative approach. Basically we were asking them some judgmental questions about how they felt about certain aspects of their organization. We found that their scores correlated positively with performance.

We were able to do some other work which focused on a more objective way of assessing the quality of organizational design. It also correlated positively with performance.

So we wrote this up — and this paper, which was not available then, is available now. It is entitled: “Good Governance Matters Most”, which is, I think, appropriate for this hearing.

We looked at three dimensions of how pension funds are run. We said that you need three things going for you: you need governance; you need management; and you need operations. We got some statistical measures on all three.

I will pass those statistical measures around to committee members.

We got some measures on all three dimensions of running pension funds: governance dimensions; management dimensions; and operational dimensions. What we found was that statistically the responses of 80 pension funds — this was a sample of 80 pension funds — as to how they felt about their governance process correlated more highly than either management or operations of the pension fund. Hence the title of the study, “Good Governance Matters Most”, in terms of how it correlates with performance.

l'étude, qui porte sur les questions de régie des sociétés et de structure des caisses de retraite.

Le président: Oui, si je me souviens bien, l'étude était en cours à ce moment-là.

M. Ambachtsheer: En fait, elle était terminée, mais les huit équipes ne s'étaient pas encore réunies, ce qui s'est fait au début décembre. Voici donc de quoi je voudrais parler aujourd'hui: ce que la discussion du mois de décembre nous a appris sur la façon d'administrer les caisses de retraite, sur le plan pratique, qu'ont appris les huit équipes sur ce qu'elles pourraient faire différemment lorsqu'elles sont rentrées chez elles?

Pour vous situer, sachez que nous avons appris deux choses à la suite de notre étude, avant même d'examiner la structure organisationnelle. Lorsque nous avons examiné les facteurs du rendement d'une caisse de retraite, nous avons d'abord constaté qu'en général, plus les avoirs des caisses sont importants, meilleur est le rendement; deuxièmement, nous avons constaté qu'une proportion relativement élevée d'avoirs sous gestion passive semble indiquer un meilleur rendement pour l'ensemble du fonds.

Cette étude nous a permis de constater que la qualité de la structure organisationnelle du fonds a effectivement une incidence quantitativement mesurable sur le rendement. Nous avons examiné la qualité de la structure organisationnelle de diverses façons: premièrement, grâce à un questionnaire que nous avons envoyé à tous les cadres des caisses de retraite de fonds qui figurent dans notre base de données et dont nous connaissons le rendement. C'était l'approche quantitative. Essentiellement, nous leur avons posé des questions d'appréciation sur ce qu'ils pensent de certains aspects de leur organisation. Nous avons constaté que le score était en corrélation positive avec le rendement.

Nous avons fait d'autre travail qui portait sur une façon plus objective d'évaluer la qualité de la structure organisationnelle. Là aussi nous avons trouvé une corrélation positive avec le rendement.

Nous avons donc rédigé ce document. Il est maintenant disponible. Il s'intitule: «Good Governance Matters Most», ce qui, je crois, convient tout à fait à l'audience d'aujourd'hui.

Nous avons examiné trois aspects de l'administration des caisses de retraite. Nous avons dit qu'il faut trois choses: régie, gestion et opérations. Nous avons des statistiques sur les trois points.

Je vais faire circuler ces chiffres aux membres du comité.

Nous avons des mesures sur les trois aspects: régie, gestion et opérations. Nous avons un échantillon de 80 caisses de retraite. Nous avons constaté que, statistiquement, ce qu'elles pensaient de la régie avait une plus forte corrélation que la gestion ou les opérations de la caisse de retraite. C'est ce qui explique le titre de l'étude, qui montre bien qu'il y a corrélation entre régie et rendement.

Senator Angus: Some people tend to confuse the terms "governance" and "management". What would you say is the key distinguishing characteristic between the two?

Mr. Ambachtsheer: By governance, we define the process through which the fund determines its mission; the process through which it determines its key policies — asset mix; and through which it decides how to run the fund. And we found that part of how to run the fund is to put in place a qualified executive team to delegate the day-to-day management of the fund. We found that the clearer that delegation and the clearer the distinction between governance-type of activities and management-type of activities — which would get into things like the resource plan, compensation scheme, what to manage internally and externally; those will be management type decisions — the better.

Senator Angus: And is there not a grey area between management and operations?

Mr. Ambachtsheer: Yes. It is somewhat arbitrary where one stops and the other starts.

A typical operations-type activity would be managing a particular portfolio. That would be an operations-type activity, okay. So that those are the three levels of activities that we looked at.

What I would like to do, by opening the discussion, is to highlight some of the key things that came out of the top team meeting, when the eight groups got together and talked about these findings. They fit in the context of their own eight situations.

Please know that the paper I am about to refer to is not yet formal; it is still under construction. I will refer to section entitled, "Improving Pension Fund Performance". That section talks about some of the key conclusions that were reached in this December 9th meeting.

There were three areas that turned out to be key. The first related to clarity about the mission: Why is this fund here? The better the organization can articulate the purpose of the fund, and why it is there, the better the performance of the fund.

The second area is in fact this question of pension fund governance and making it more effective. Two areas were identified by this group as being key: one, devising strategies which would produce higher quality candidates for the board of governing fiduciaries would have a high pay-off — but this is usually difficult to implement. Keep in mind that these are the top executives of the pension funds. These were not the board of trustee candidates making these judgments.

The second key area identified was: devising strategies which improved the performance of the actual governing fiduciaries also has a high pay-off. One such strategy is to get the board to evaluate its own effectiveness, which will help them focus on doing the right things rather than just on doing things right. These right things include deciding the fund's mission, selecting the pension fund's CEO, clearly delegating management authority, and monitoring outcomes against plans.

Le sénateur Angus: Certains confondent régie et gestion. À votre avis, qu'est-ce qui distingue les deux?

M. Ambachtsheer: La régie des sociétés, c'est la façon dont le fonds détermine sa mission, ses grandes orientations, le dosage de ses avoirs, par exemple, la façon de diriger le fonds. Nous avons constaté qu'il s'agit, en partie, de mettre en place une équipe de direction qualifiée chargée de déléguer la gestion quotidienne du fonds. Plus cette délégation de pouvoirs est nette, plus la distinction est nette entre les activités de régie et les activités de gestion, c'est-à-dire des choses comme le plan de ressources, le plan de rémunération, ce qui doit être géré à l'interne et à l'externe; quelles sont les décisions de gestion.

Le sénateur Angus: N'y a-t-il pas une zone grise entre gestion et opérations?

M. Ambachtsheer: Oui. La démarcation entre les deux est quelque peu arbitraire.

Une activité d'opération typique, c'est la gestion d'un portefeuille donné. Voilà une activité de type opérations. Voilà donc les trois niveaux d'activité que nous avons examinés.

Pour lancer la discussion, j'aimerais mettre en relief les principales conclusions de la rencontre de l'équipe de direction, lorsque les huit groupes se sont réunis pour en discuter. Ils ont examiné les choses à la lumière de leur propre situation.

Sachez que le document que je vais citer n'est pas définitif. Nous y travaillons encore. Je vais me reporter à la partie intitulée «Improving Pension Fund Performance». On y retrouve les principales conclusions qui se sont dégagées de la réunion du 9 décembre.

Trois points essentiels se sont dégagés. Le premier était la clarté de la mission: pourquoi le fonds existe-t-il? Mieux la mission du fonds peut être exposée, sa raison d'être, meilleur sera le rendement.

Le deuxième point, c'est la régie du fonds de pension et l'amélioration de son efficacité. Le groupe a dégagé deux facteurs essentiels: premièrement, mettre au point des stratégies qui permettent de trouver des candidats de haut calibre au conseil d'administration; cela rapporte beaucoup, mais c'est en général difficile à réaliser. N'oubliez pas qu'il s'agit ici des grands dirigeants de caisses de retraite. Ce ne sont pas les candidats au conseil d'administration qui portent ces jugements.

Le deuxième point était: trouver des stratégies qui améliorent la performance des membres du conseil d'administration rapporte aussi beaucoup. Une de ces stratégies, c'est d'amener le conseil à évaluer sa propre efficacité, ce qui l'aide à faire les choses qu'il faut au lieu de se contenter de faire les choses comme il faut. Les choses qu'il faut faire sont décider la mission du fonds, choisir le premier dirigeant de la caisse de retraite, déléguer clairement les pouvoirs de gestion et comparer les résultats aux plans.

The third area where they felt that the research could make a significant difference in terms of how well the fund was run is improving organization design: specifically, achieve a clear distinction between management work — business planning, resource planning, et cetera — and professional work — portfolio operations — in the pension fund organization and focus especially on building strong management skills within the organization.

They also said that it was important to try to understand the right number of layers within the organization, in establishing appropriate positions, and to delegate authority to the proper layers in the organization.

And finally, be clear about organization goals and determine how compensation can be related to their achievement. Aligning the economic interests of the people in the pension fund organization with those of plan members and the sponsor is critical to getting the desired outcomes.

Those were some of the major conclusions reached by this group based on research and their discussions during the day as to what are some of the critical drivers of achieving good pension fund performance over the long term.

I will just stop there.

The Chairman: Thank you, Mr. Ambachtsheer.

Mr. Malcolm Hamilton, please.

Mr. Malcolm Hamilton, Principal, William M. Mercer Limited: It was kind of Senator Kirby to describe me earlier as an expert in the governance of pension funds, but unlike my co-panelists I am actually a pension actuary. My area of expertise is not the governance of pension plans; it is the funding and management of pension plans.

For 18 years, I have advised many of the largest pension plans in this country: the Ontario Teachers Plan, Ontario Hydro, Bank of Montreal, Abitibi Consolidated. I have for ten years been a very vocal critic of the Canada Pension Plan, but one who is fairly comfortable with the reforms that are now being undertaken. In essence, I believe that we are making the best of a bad situation, and that is a lot better than what we were doing five years ago.

My comments are not going to be about plan governance, per se, but about what kind of a pension fund we are talking about here and how I think that should affect the way we manage the fund and what we expect of the people who are managing the fund.

The Canada Pension Plan never was a real pension plan — I think everybody knows that now. I think confusion exists because many Canadians think it is about to become a real pension fund, and it is not. It is still going to be different than other pension funds.

The funding proposal that is now being implemented will make the fund a lot bigger. We are now talking about the equivalent, in

Le troisième point où ils ont estimé que la recherche pouvait améliorer la direction du fonds, c'est améliorer la structure de l'organisation: plus précisément, établir une distinction nette entre le travail de gestion — la planification des activités, des ressources, et cetera — et le travail professionnel — les opérations de portefeuille — dans l'organisation de la caisse de retraite en s'attachant tout spécialement à l'acquisition de fortes compétences de gestion dans l'organisation.

Ils ont aussi dit qu'il fallait essayer de trouver le bon nombre de niveaux dans l'organisation, créer les postes appropriés, et déléguer les pouvoirs aux niveaux qui conviennent.

Enfin, être clair à propos des objectifs de l'organisation et voir comment la rémunération peut être reliée aux réalisations. Aligner les intérêts économiques des gens dans l'organisation de la caisse de retraite avec ceux des membres du régime est essentiel pour obtenir les résultats voulus.

Voilà quelques-unes des principales conclusions dégagées par le groupe à la suite du sondage et des discussions sur certains des facteurs déterminants du bon rendement d'une caisse de retraite à long terme.

Je m'arrête ici.

Le président: Merci, monsieur Ambachtsheer.

Monsieur Malcolm Hamilton.

M. Malcolm Hamilton, directeur, William M. Mercer Limited: Le sénateur Kirby a eu la gentillesse de dire à mon sujet que j'étais un expert en matière de régie des régimes de retraite, mais contrairement aux autres témoins je suis en fait un actuaire du secteur des régimes de retraite. Je ne suis pas spécialisé dans la régie des régimes de retraite, mais dans le financement et la gestion de ces régimes.

Pendant 18 ans, j'ai été le conseiller de nombreux régimes de retraite importants au Canada: le Régime de retraite des enseignants et enseignantes de l'Ontario, le régime de retraite d'Hydro-Ontario, celui de la Banque de Montréal et celui d'Abitibi Consolidated. Depuis dix ans, je critique ouvertement le Régime de pensions du Canada, mais je suis plutôt à l'aise avec les réformes qui ont été entreprises. En fait, je crois que nous faisons pour le mieux dans une mauvaise situation, ce qui est bien mieux que ce que nous faisons il y a cinq ans.

Mes commentaires ne porteront pas sur la régie comme telle, mais sur le genre de régime de retraite dont nous parlons et la façon dont cela doit influencer la gestion du fonds et nos attentes par rapport à ceux qui le gèrent.

Le Régime de pensions du Canada n'a jamais été un véritable régime de retraite — je pense que tout le monde en est bien conscient maintenant. Mais il reste une certaine confusion, à mon avis, parce que de nombreux Canadiens pensent qu'il deviendra bientôt un véritable régime de retraite alors que ce n'est pas le cas. Il sera encore différent des autres régimes de retraite.

La proposition de financement actuellement mise en oeuvre va faire grandir de beaucoup le fonds. Nous parlons actuellement de

today's dollar terms, of \$100 billion. At that level, it is still going to cover 20 per cent of the plan's liabilities.

If you compare it to a corporate pension fund or a fund covering public servants, you will discover a far lower asset base relative to what you would normally see in a real pension plan. I am not saying that that is bad; I am just saying that that is the way it is, and I do not think that is appreciated

You are also looking at a funding mechanism whereby, if the fund makes or loses money, if it performs better than expected or worse than expected, the feedback is into the steady state contribution rate, which is the contribution rate that is to be paid not only by current members of the plans but also by all future generations. So that is an awful long amortization period for gains and losses. To get a sense of proportion, you are talking about \$100 billion pension fund. If you compared that to the present value of the future payrolls that are subject to the payroll tax I suspect that you are looking at about \$10 trillion of future payrolls.

What that means is that if the fund did very badly in the year — let us say we lost 10 per cent of the fund through some very poor market result — the consequence of that will be, in the long-term, a 0.1 per cent increase in the contribution rate. Conversely, if we had a blockbuster year, somehow managed to make 10 per cent better than we expected, the long-term consequence of that will be a 0.1 per cent decrease in that contribution rate. So there is a 100:1 demagnification here between the fund and the contribution rate.

I have a concern that this is dismally understood by the Canadian public. I have a concern that people will think that if you appoint the right panel of wizards, and if they go out and invest as effectively as Warren Buffet, all this nation's pension problems are behind it. And that is just not the case. This is not a big enough fund to create that kind of potential.

The investment objective that would make me comfortable, as it relates to this fund, is one that says that this is the longest term investor in Canada. Because there is so little linkage between how the fund performs and what is happening in the real world, it has the luxury of being a very long-term investor. And as a very long-term investor, it should be, in my view, predominantly invested in equities, and foreign to the extent that it is permitted.

The objective should be to do no better and no worse than the market. It is probably obvious to everybody why we would want to be no worse than the market — we should at least expect the fund to do that well. But I do not think there is any gain in trying to be better than the market. Experience teaches me that it is very hard work beating the markets, even for professional investors.

l'équivalent de 100 milliards de dollars, en dollars de 1998. À ce niveau-là, la couverture sera encore de 20 p. 100 du passif du régime.

Si on le compare à une caisse de retraite d'une entreprise ou du secteur public, on constate qu'il y a beaucoup moins d'actif par rapport à ce qu'on trouve normalement dans un véritable régime de retraite. Je ne dis pas que c'est une mauvaise chose, mais simplement qu'il en va ainsi, et je ne pense pas que ce soit bien compris.

Il s'agit aussi d'un mécanisme de financement qui fait en sorte qu'en cas de perte ou de gain, c'est-à-dire si le rendement est supérieur ou inférieur aux attentes, l'effet se fait sentir au niveau des cotisations de l'État, soit le taux de cotisation non seulement des membres actuels du régime, mais aussi de toutes les générations à venir. Il s'agit donc d'un amortissement des profits et des pertes sur une période terriblement longue. Pour donner une idée des proportions, pensons qu'il s'agit d'une caisse de retraite de 100 milliards de dollars. Si on compare cela à la valeur actuelle des rémunérations futures assujetties aux retenues, on peut présumer qu'il s'agit d'environ 10 billions en masse salariale future.

Cela signifie que si le fonds a un très mauvais rendement annuel — présumons que nous avons perdu 10 p. 100 de la caisse de retraite, à cause de très mauvais résultats sur le marché — la conséquence en sera, à long terme, une augmentation de 0,1 p. 100 des cotisations. En revanche, si nous avons une très bonne année et que nous réussissons d'une façon ou d'une autre à obtenir 10 p. 100 de plus que nos espérances, les conséquences à long terme seront une réduction de 0,1 p. 100 du taux de cotisation. Il y a donc un rapport de 100 pour 1 entre les variations du fonds et leurs effets sur le taux de cotisation.

Je crains fort que les Canadiens ne comprennent pas cela. Je crains qu'ils ne pensent que si vous vous nommez une super équipe de gestionnaires et qu'ils font des investissements aussi efficaces que ceux de Warren Buffet, tous les problèmes du régime de retraite pourront être oubliés. Ce n'est tout simplement pas le cas. Cette caisse de retraite n'est tout simplement pas suffisamment grosse pour créer ce genre d'attentes.

L'objectif d'investissement pour cette caisse de retraite devrait tenir compte du fait qu'il s'agit de l'investisseur qui investit le plus à long terme au Canada. Comme il y a très peu de liens entre le rendement de la caisse et ce qui se passe dans la réalité, elle a le luxe d'être un investisseur à très long terme. À ce titre, elle doit investir surtout dans des actions, et à l'étranger, dans la mesure où c'est permis.

L'objectif devrait être de faire ni mieux ni pire que le marché. Les raisons pour lesquelles nous ne voulons pas des résultats inférieurs à ceux du marché crévent les yeux — nous devons nous attendre à ce que le fonds de pension ait au moins ces résultats. Mais je ne pense pas qu'on gagnerait grand-chose à essayer d'obtenir mieux que le marché. D'après mon expérience, il est très difficile d'obtenir des résultats supérieurs à ceux du marché, même pour des investisseurs professionnels.

I was looking at mutual fund statistics the other day. For the last five years, the average Canadian mutual fund that invested in the Canadian stock market earned a return that was about 2 per cent under what the TSE 300 produced. That 2 per cent is almost spot on the measure of the investment expenses of mutual funds. So the average mutual fund gets the market return, minus investment expense.

For large funds, it is very hard to do much better than the market. And no matter how hard this fund tries, I am pessimistic that it will be able to beat market by very much. I also do not see a very big gain for the Canadian people. Beating markets is a zero-sum gain. For example, consider a market out there that produces a return. The question becomes: How do you divide that return among the participants? For everyone who beats the market, someone else will beat the market. The more one beats the market, the further back others trail the market.

Therefore, even if you find this magical group that can generate incredibly good returns, you must ask yourself: Who is going to get the worst of market returns? The answer is: Canadians who hold RRSPs, mutual funds and pension funds that are invested in the same market, trying to get a good return.

So I do not see a big advantage to us beating the market. And although this may sound facetious and ridiculous, I am not sure that I would not dismiss those responsible for investing the fund, if they beat market by very much, because that is not what they should be trying to do, in my opinion.

In my opinion, what the Canadian public would define as the goal of this fund is quite different from what a Canadian economist would define as the goal of this fund. In my view, the Canadian people think that the objective of this fund is to have it do a lot better than market and have it either improve benefits or bring down the cost of the Canada Pension Plan. And I said earlier, I think that is not on.

The real purpose of this fund is to generate \$100 billion of savings that will then turn into, in essence, a lower cost of capital for Canadian business. We are taking the supply of savings up, or we are trying to take the supply of savings up. If economics works the way it is supposed to, that should take the return on savings down; it should take interest rates down; it should take price-earnings ratios down; it should make it cheaper for Canadian companies and companies around the world to invest.

This is the return on that strategy: take the cost of capital down, create an environment where it is easier for companies to invest, and then let that go. Let them invest it, let the market decide where the investments go, and that will create jobs and a better economy, and all of the things that, in long-run, this plan relies on. This plan does not rely on that \$100 billion fund. This plan relies on that \$7 trillion of present value of future earnings that is going to be taxed to pay for it.

J'examinais l'autre jour des statistiques sur les fonds communs de placement. Au cours des cinq dernières années, le fonds commun canadien moyen qui a investi sur le marché canadien a obtenu un rendement d'environ 2 p. 100 inférieur à celui du TSE 300. Or ce 2 p. 100 correspond tout juste à la mesure des dépenses d'investissement des fonds communs de placement. On peut en déduire que les fonds communs de placement moyens ont le même rendement que le marché, et qu'il faut ensuite en déduire les dépenses d'investissement.

Pour les grands fonds, il est très difficile d'obtenir mieux que le marché. Et peu importe les efforts déployés, je suis pessimiste quant à leur capacité de dépasser de beaucoup le rendement du marché. En outre, ce ne serait pas très profitable pour les Canadiens. Quand on gagne par rapport au marché, on doit perdre ailleurs. Prenons par exemple un marché qui a un certain rendement. Il faut se poser la question: comment diviser ce rendement entre les participants? Pour chaque gagnant, il y aura un perdant. Plus on a un rendement supérieur à celui du marché, plus les autres accuseront un recul par rapport au marché.

Par conséquent, même si on trouve cette équipe magique qui peut produire des rendements incroyables, il faut se demander: qui aura les pires rendements du marché? Voici la réponse: les titulaires canadiens de REER, de fonds communs de placement ainsi que les caisses de retraite qui ont investi dans le même marché en essayant d'obtenir un bon rendement.

Je ne vois donc pas d'avantages à être supérieur au marché. Cela peut sembler facétieux et ridicule, mais je ne suis pas convaincu que je ne congédierais pas les gestionnaires du fonds responsables d'un rendement exceptionnel, puisqu'à mon avis ce n'est pas l'objectif qu'ils devraient viser.

À mon avis, l'objectif de ce fonds de pension est bien différent selon qu'il est considéré par la population canadienne ou par un économiste. À mon avis, les Canadiens pensent que l'objectif du fonds c'est d'avoir un rendement supérieur à celui du marché de manière à augmenter les prestations ou à réduire les coûts du Régime de pensions du Canada. Comme je l'ai dit plus tôt, ce n'est pas ainsi qu'il faut penser.

Le véritable objectif du fonds est de produire des économies de 100 milliards de dollars qui se traduiront essentiellement par des coûts d'immobilisations moindres pour les entreprises canadiennes. Nous augmentons l'épargne, ou du moins nous nous y employons. Si l'économie marche comme elle est censée le faire, le rendement sur l'épargne devrait baisser, de même que les taux d'intérêt et les ratios cours-bénéfices. L'investissement pour les entreprises canadiennes et étrangères devrait coûter moins cher.

Voilà l'avantage de cette stratégie: on réduit les coûts d'immobilisations et on crée un environnement où il est plus facile pour les entreprises d'investir, puis on attend. Laissez les investisseurs investir, laissez le marché décider où iront les investissements, et cela créera des emplois et une économie plus prospère et toutes les choses dont ce régime dépend à long terme. Ce régime ne dépend pas d'un fonds de 100 milliards de dollars, mais plutôt de la valeur actuelle de 7 billions des gains futurs qui seront imposés pour le financer.

You have to get that earnings base up. Investing and bringing the cost of capital down, and creating jobs and employment growth, real wage growth, all of those things will feed positively into the future contribution stream of the plan.

That covers what I have to say. What I am advocating is no heroic action, no heroic expectations. We want a competent group getting market returns, a group that is going to be very challenged to try to get the Canadian public to understand just what this is about, what is reasonable to expect and what is not reasonable to expect.

The Chairman: Thank you, Malcolm; a lot of provocative statement, good food for questions.

We will now turn to John Por for his opening statement.

Please proceed, Mr. Por.

Mr. John Por, President, Cortex Applied Research Inc.: The last time we met, in November, the following challenge was offered to the group sitting around this table: Come up with some thoughts as to the necessary characteristics of the group of people who would form an effective public sector pension fund board, the characteristics of that group who form an institution we call "pension boards".

In response to that challenge, I wrote a position paper — which I see in front of you. It is entitled: "Briefing Notes on Effective Pension Boards". Because it would take me about 25 minutes to go through that paper, I will jump over some parts. Instead, what I would like to do is to elaborate certain points which I consider to be very important.

First, let me review my credentials. We work with large institutional investors, mainly pension funds, and look at their governance practices, to evaluate what are the best practices.

We have 35 clients. Overall, we have found that everybody agrees on principle that — over the years, Mr. Ambachtsheer has quantitatively proved that there is a quantitative link between good governance and investment performance. The issue is never principle; the issue is how to implement those. Because of the political nature of such an institution, there are huge implementation obstacles. For example, we have worked with more than 35 boards, and I have never met a board that would say that it is not a good board. It is as simple as that.

In the case of a corporate board, there is a well-proven way of telling whether or not it is doing a good job: A market reaction will take place, one way or the other. So after a few years, or months, one will be able to discern whether or not anything is wrong.

In case of a pension fund, it can take 20 or 25 years, as was the case with the CPP, to find out that, for whatever reason, the scheme is not working. It is open to question as to whether it was poorly designed or implemented, or whether it was that the assumptions have changed, because 30 years is a long, long time.

Given the fact that these institutions cannot rely on effective market feedbacks, short-term, it is important that the governance issues be looked at right at the beginning.

Il faut augmenter cette base de revenus. L'investissement, la réduction des coûts d'immobilisations, la création d'emplois, la croissance de l'emploi et des salaires, tout cela aura un effet positif sur les cotisations futures au régime.

Voilà ce que j'avais à dire. Je ne propose pas d'actes héroïques, ni d'espoir d'héroïsme. Nous voulons un groupe compétent, obtenant des rendements similaires à ceux du marché, une équipe qui aura de la difficulté à faire comprendre à la population canadienne de quoi il s'agit, quelles sont les attentes raisonnables et ce qui est déraisonnable.

Le président: Merci, Malcolm; voilà des déclarations qui nous donnent matière à réflexion et qui susciteront des questions.

Passons maintenant à John Por, qui a aussi un exposé à faire.

Allez-y, monsieur Por.

M. John Por, président, Cortex Applied Research Inc.: La dernière fois que nous nous sommes vus, en novembre, on a offert au groupe ici présent le défi suivant: donnez-nous des idées quant aux caractéristiques nécessaires pour l'équipe qui pourrait être un conseil d'administration d'un régime de retraite public, soit les caractéristiques du groupe qui formera une institution appelée «office d'investissement».

Pour relever le défi, j'ai préparé un document que vous avez sous les yeux. En voici le titre: «Briefing Notes on Effective Pension Boards». Comme il me faudrait environ 25 minutes pour le lire, j'en sauterai des passages. Je vais plutôt appuyer sur certains arguments qui me semblent très importants.

Premièrement, permettez-moi de me présenter. Nous travaillons avec des investisseurs institutionnels importants, surtout des régimes de retraite, pour examiner leurs pratiques de régie et pour évaluer lesquelles sont les meilleures.

Nous avons 35 clients. En gros, nous constatons que tout le monde s'entend sur un principe. Avec le temps, M. Ambachtsheer a prouvé quantitativement qu'il y a un lien quantitatif entre une saine régie et un rendement sur l'investissement. Les principes ne sont jamais en cause, mais leur application. Étant donné la nature politique d'une telle institution, il y a toutes sortes d'obstacles à l'application de son mandat. Ainsi, nous avons travaillé avec plus de 35 régies, et je n'ai jamais entendu dire qu'elles ne faisaient pas un bon travail. C'est aussi simple que cela.

Dans le cas d'une régie d'entreprise, il y a une façon éprouvée de dire si elle fait ou non un bon travail: une réaction se fait sur le marché, d'une façon ou d'une autre. Après quelques années, ou quelques mois, on est capable de déterminer si quelque chose ne va pas.

Dans le cas d'un régime de retraite, cela peut prendre de 20 à 25 ans, comme dans le cas du RPC, pour constater que, pour une raison ou pour une autre, les choses vont mal. On peut se demander si c'est une question de conception ou de mise en oeuvre ou si la situation présumée a changé, puisque 30 ans, c'est une très longue période.

Étant donné que ces institutions ne peuvent se fier à des réactions efficaces et à court terme du marché, il est important que les questions de régie soient examinées dès le départ.

Whenever we say that there is a difference between good boards and bad board, say 80 to 100 basis points, we have found that most people take that to mean that a good board can create an additional 100 basis points, over and above market performance. We have found that it is true that there is a difference of about 100 basis points between good governance and bad governance, but the 100 basis points are the leakages. You can actually lose because you do not have good governance structures.

So please consider what Mr. Hamilton was saying, that if, through a good board, we believe that we are going to have an incredible investment performance, far better than anything else in the market, we are probably not being very realistic.

In order to determine what kind of board we need, let us look first at what activities a typical pension board should undertake. What are those activities?

First, they have to understand the pension system, the inherent risks and the participating financial interests. You just heard a very interesting point: that is, if we have a good investment performance, over one or two or three years, in the long-term that will affect the contribution to a very marginal degree. We have to understand that. For the board to actually govern the system, it must understand how the system works in totality.

This board's job will be interesting job because it is not being asked to manage liabilities, administration and assets, so there will be a tendency to just look at the investment function as is. They will probably look at relative performance against other pension funds. This fund will be fundamentally different from all other pension funds in existence, as far as we know.

The second task of the board is to set an actual governance-come-decision-making structure — that is, there has to be distinct, clear and understandable accountabilities for all fiduciary decision-making bodies with a system of delegated authorities. Usually a pension fund consists of a board, board committees, executives, portfolio managers, governing fiduciaries, managing fiduciaries, operating fiduciaries. Only the board can delegate. So that is their second task.

The third task — which goes without saying but it is a very important point — is selection and evaluation of key senior staff to ensure that staff capability is commensurate with the size and/or complexity of the operations.

We are at the threshold of creating the largest pension organization this country has ever seen. What kind of staffing do we have to put in place in order to manage \$90 billion? That is an important consideration. It may be a slam-dunk type of situation, where everything will be invested in an index fund — come up with an asset mix and ride with it; or the organization may consist of many layers of decision-makers, many professionals, which could result in a huge investment organization.

Take OMERS, for example. If I am not mistaken — and you can ask them this afternoon — the investment staff itself consists

Chaque fois que nous disons qu'il y a une différence quantitative, soit de 80 à 100 points de base entre les bonnes et les mauvaises régies, nous constatons que la plupart des gens pensent alors qu'une bonne régie peut susciter un rendement supplémentaire de 100 points de base par rapport au rendement du marché. Nous avons constaté que c'est vrai dans le cas où il y a une différence d'environ 100 points de base entre une bonne et une mauvaise régie, mais les 100 points de base sont des fuites. On peut perdre des points faute d'avoir de bonnes structures de régie.

Alors gardez à l'esprit ce que disait M. Hamilton: si nous pensons qu'une bonne régie nous apportera un rendement sur l'investissement incroyable, bien supérieur à quoi que ce soit sur le marché, nous ne sommes probablement pas très réalistes.

Pour déterminer le genre de régie qu'il nous faut, il faut d'abord penser aux activités que doit avoir une régie typique. Quelles sont-elles?

Pour commencer, il faut comprendre le système de retraite, ses risques inhérents et les intérêts financiers participants. Vous venez d'entendre quelque chose de très intéressant: si l'on obtient un excellent rendement sur une période de un, deux ou trois ans, à long terme le taux de cotisation sera à peine touché. Il faut bien le comprendre. Pour bien régir le système, il faut en comprendre tous les rouages.

Le travail de l'office sera intéressant, puisqu'on ne lui demandera pas de gérer un passif, une administration et des biens; on aura tendance à se pencher uniquement sur l'investissement. On fera sans doute des études comparatives des rendements des autres régimes de retraite. Ce régime sera fondamentalement différent des autres, pour ce que nous en savons.

La deuxième tâche de l'office sera de créer une structure de régie et de prise de décisions. Il doit y avoir une façon distincte, claire et compréhensible de rendre des comptes pour tous les organismes décisionnels fiduciaires à qui des pouvoirs seront conférés. Habituellement, dans un régime de retraite, il y a un conseil d'administration, des comités, des directions, des directeurs de portefeuilles, des fiduciaires de régie, de gestion et d'exploitation. Seul le conseil d'administration peut déléguer des pouvoirs, et c'est la deuxième tâche.

La troisième va de soi, mais elle est très importante: il s'agit de la sélection et de l'évaluation de la haute direction pour s'assurer que sa compétence va de pair avec la taille et la complexité du fonctionnement du régime.

Nous sommes à la veille de créer le régime de retraite le plus important qu'on ait vu au pays. Quel genre de personnel faut-il embaucher pour gérer 90 milliards de dollars? C'est une considération importante. On pourrait tout investir d'un coup dans un fonds indiciel, prendre un mélange d'actifs variés, et voir ce qui se passera, ou avoir une organisation multicouche de décisionnaires, de nombreux professionnels qui pourraient devenir une colossale organisation d'investissement.

Prenons l'exemple de la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario. Vous pourrez poser la question à ses

of about 40 to 45 professionals. OMERS has assets of about \$30 billion, I think.

Fourth, the board has to identify all of the major risk areas they want to manage and they have to set the risk parameters within which the delegated authorities can operate without interference from above. At the end of the day, the board has to set those risk parameters in a manner consistent with delegating decision-making authority to lower levels, such as the CEO and the investment staff.

The next task is to ensure that sound processes are put in place to develop the proper combination of expertise among board members to enable them to discharge their fiduciary duties. Again, that is easier said than done. I think it was about 8:30 this morning when you actually began to look into the issue of how the board will select its members. That is a huge issue — one I will expound on that later — because once you have a bad board, for all intent and purposes bad boards beget bad boards, always. And bad boards beget bad staff. The selection process of the first board is, therefore, key, because this is the time when you actually set the quality of the board for many years to come.

Sixth — and in this case I am not sure that it is relevant — a typical public-sector pension board has to ensure that the constituency pressure is contained. Because a huge fund is being created, everybody and his brother in this country, professionals, money managers, constituency groups, will go after this fund with a vengeance. These constituency pressures should be contained. The competing interests in the pension plan and fund operations have to be understood; a proper balance must be struck between the complexity of operation and the availability of organizational resources.

Usually what happens is that somebody says to the board, "If you give me these resources, I can deliver you incredible investment results." The costs are real; the investment results are only a possibility. And by the time you realize that the possibility was not lived up to, about five to ten years has past.

Seventh, the role of board members is to set an overall measurement system to evaluate the success of the administration and the investment operations, including implementation of board decisions, board policies, the board's own performance and compliance with the governance and decision-making structure.

One of the key issues for any board, especially in public-service pension fund boards, is: If for whatever reason the fund is not performing, how would the board know that? As I said before, the market will not provide short-term information. So one of the things that a board has to do right up front is to make sure that suitable processes are in place to enable it to evaluate the fund's performance. To discover six or seven down the road that it should have been something else is too late for a board.

représentants cet après-midi, mais si je ne m'abuse, le personnel d'investissement est composé d'environ 40 à 45 professionnels. Je crois que cette caisse a un actif d'environ 30 milliards de dollars.

Quatrièmement, l'office doit identifier tous les secteurs de risque à gérer et fixer les paramètres de risque que doivent respecter ceux qui ont reçu une délégation de pouvoir sans craindre une ingérence d'en haut. En bout de ligne, l'office doit fixer ces paramètres de risque en tenant compte du pouvoir décisionnel délégué aux niveaux inférieurs, comme au PDG et au personnel d'investissement.

Ensuite, il faut s'assurer que des procédures solides sont mises en place pour créer la bonne combinaison de compétences chez les membres de l'office, pour leur permettre de s'acquitter de leurs tâches fiduciaires. Encore une fois, c'est plus facile à dire qu'à faire. Je pense qu'il était environ 8 h 30 ce matin quand vous avez commencé à penser à la sélection des membres de l'office. C'est une question d'une grande importance et dont je vous reparlerai. En effet, une fois qu'on a quelqu'un dans un tel groupe, il faut savoir qu'en pratique de mauvaises équipes génèrent de mauvaises équipes, dans tous les cas. Et qu'une mauvaise équipe de gestion attire du mauvais personnel. Le processus de sélection des premiers membres de l'office est par conséquent crucial, parce que c'est à ce moment-là que vous allez décider de la qualité de l'office pour de nombreuses années à venir.

Sixièmement, et je ne suis pas sûr de la pertinence de cela, les gestionnaires d'un régime de retraite public doivent s'assurer de pouvoir résister à la pression du milieu. Comme on crée un fonds immense, tout un chacun au Canada, les professionnels, les gestionnaires financiers, les groupes d'intérêts, s'attaquera au fonds avec férocité. Ces pressions doivent être jugulées. Il faut comprendre les intérêts contraires en jeu dans l'exploitation d'un régime et d'une caisse de retraite; il faut arriver à un équilibre entre la complexité du fonctionnement et la disponibilité des ressources de l'organisation.

Habituellement, ce qui arrive, c'est qu'on dit à la régie: «Si vous me donnez ces ressources, je vous donnerai un rendement incroyable.» Les coûts sont tangibles, mais les rendements ne sont qu'une possibilité. Avant de se rendre compte que cette possibilité ne s'est pas matérialisée, cinq ans, ou même dix ans, peuvent passer.

Septièmement, les membres de l'office doivent créer un système d'évaluation de la réussite des fonctions d'administration et d'investissement, y compris de la mise en oeuvre des décisions de l'office, de ses politiques, de son propre rendement et de sa conformité avec la structure de régie et de prise de décisions.

Une question clé pour tout office d'investissement, surtout dans le cas d'un office chargé d'un régime de retraite du secteur public, est la suivante: si, pour une raison ou pour une autre, le rendement du fonds n'est pas assez élevé, comment est-ce que l'office pourrait le savoir? Comme je l'ai déjà dit, le marché ne fournira pas de renseignements à court terme. Donc, l'office doit commencer par s'assurer que des processus convenables sont en place pour lui permettre d'évaluer le rendement. C'est trop tard si l'office découvre six ou sept ans plus tard qu'autre chose aurait dû être en place.

In my practice — and as I mentioned I have 35 to 40 clients — I have yet to see a situation where a board undertakes a third-party evaluation of its governance operations.

Eighth, the board must vigorously monitor and evaluate the performance of its fund; and if the fund is not performing up to par, the board and staff must take appropriate actions.

Ninth, the board must undertake periodic evaluation of its system of governance, including delegated authority and risk posture. Usually what happens is that when something is set up, it is left to operate, and it is a given that that is the way it should be done. Thus, it becomes very difficult to change. So unless there are landmarks or milestones set ahead of time that we are going to look at, these evaluations will probably never happen.

And finally, it is the very important that there be strong communication of the inherent risks and their financial impact on the sponsoring organization, in this case the Canadian public, and regular reporting on the performance of the pension scheme.

By and large, that summarizes the role the board.

In that light, if you go to page 5 of my position paper, you will see the following ideas about how a board should be created. First, the board should be able to make decisions independent of the specific interests of any constituency. The board composition should reflect the nature of trusteeship — that is at least a strong minority of the trustees should have no vested interest, career or political, in demonstrating to any constituency that their specific interest is being furthered.

Second, at least some of the trustees should have work experience that entails overseeing large, sophisticated organizations because whenever a policy is set the board must understand the organization or ramifications of that policy.

Third, the majority of the trustees should possess senior decision-making experience to ensure that the distinction between management and governance is maintained. Mr. Ambachtsheer clearly explained the difference between management and governance. The most common problem that is encountered is that boards start making managerial decisions. Why? The distinction is very difficult to draw.

Fourth, at least some of the trustees should come from a background that entails an understanding of recent professional development and the consequences of the related disciplines. In this case, the board is not responsible for pension administration and liabilities, therefore they can concentrate on investment discipline. The only point that I would like to make is that the experience with other large funds may not necessarily be that relevant for this fund, for reasons which Mr. Hamilton explained previously.

Fifth, at least some trustees should have a background in arriving at and formulating long-term policies and the need for periodic evaluation in light of actual experience to avoid significant damage. So although policy-making is difficult, unless we know that policy-making will eventually result in a long-term

D'après mon expérience — et comme je l'ai déjà mentionné, j'ai 35 ou 40 clients — je n'ai jamais vu un office faire évaluer sa régie par un tiers.

Huitièmement, l'office doit surveiller de près et évaluer le rendement du fonds; si le rendement n'est pas suffisant, l'office et son personnel doivent prendre les mesures appropriées.

Neuvièmement, l'office doit revoir périodiquement sa régie, y compris le pouvoir délégué et son attitude vis-à-vis du risque. D'habitude, lorsque quelque chose est mis sur pied, on le laisse aller et on prend pour acquis que c'est la bonne marche à suivre. La situation devient donc très difficile à changer. À moins d'avoir des points de repère ou des jalons établis à l'avance, ces évaluations n'auront probablement pas lieu.

Et finalement, il est très important de communiquer tous les renseignements nécessaires au sujet des risques inhérents et de leur impact sur l'organisme parrain, dans ce cas-ci le public canadien, et de fournir des rapports régulièrement sur le rendement du régime de retraite.

En gros, c'est le rôle de l'office.

À ce propos, si vous regardez à la page 5 de mon exposé de principes, vous verrez les idées suivantes sur la création de l'office. D'abord, l'office devrait pouvoir prendre des décisions indépendamment des intérêts précis d'un groupe. La composition de l'office devrait refléter la nature des fiduciaires, c'est-à-dire qu'au moins une bonne minorité des fiduciaires ne devraient avoir aucun intérêt direct, de par leur carrière ou leur politique, à montrer à un groupe donné que leurs intérêts seront favorisés.

Deuxièmement, certains fiduciaires devraient avoir de l'expérience sur le plan de la gestion d'une grande organisation complexe, car chaque fois qu'une politique est établie, l'office doit être en mesure de comprendre sa raison d'être et ses conséquences.

Troisièmement, la majorité des fiduciaires devraient avoir de l'expérience sur le plan de la prise de décisions à un niveau supérieur afin d'assurer que la distinction entre la gestion et la régie est maintenue. M. Ambachtsheer a clairement expliqué la différence entre ces deux concepts. Le problème le plus courant, c'est que les offices d'investissement commencent à prendre des décisions administratives. Pourquoi? La distinction est très difficile à faire.

Quatrièmement, certains fiduciaires devraient connaître les changements professionnels récents ainsi que les conséquences pour les disciplines connexes. Dans ce cas-ci, l'office ne sera pas responsable de l'administration ni du passif du régime et, par conséquent, il pourra se concentrer sur les investissements. La seule chose que j'aimerais dire à ce sujet, c'est qu'une expérience auprès d'autres grands fonds ne serait pas vraiment nécessaire pour ce genre de fonds, pour les raisons précisées par M. Hamilton.

Cinquièmement, certains fiduciaires devraient avoir déjà formulé une mise en oeuvre des politiques à long terme et comprendre la raison d'être des évaluations périodiques grâce à leur expérience, pour éviter tout préjudice. Donc, bien que la formulation d'une politique soit difficile, à moins de savoir qu'elle

situation which may indicate that we have to change those policies, we are actually in the process of creating new policies without going back and evaluating the experience in light of what happened.

Sixth, the board composition should enable informed discussions on the various risks inherent in the pension system, and they have to represent considerable credibility to enable communications with the sponsor, the public and various constituencies. This board will eventually have to explain to two or three constituencies why things happened as they did.

Seventh, the board composition should reflect the need for withstanding outside pressure, especially constituency group pressures. I think it is important for the board to establish up-front an evaluation process that will provide feed-back on how well they do.

We believe that all trustees, irrespective of their background, should accept the need for extensive fiduciary orientation, usually on liability, pension administration and investment matters, and be willing to expend the effort necessary to build and maintain requisite and shared fiduciary knowledge and the often tedious process of policy-setting.

What we are trying to say here — and this is my last point — is that most board members will get on board because of their experience, and usually they do not see any need for learning new things about the pension system. Given the complexity of the pension system, and how fast it is changing, it is important that, regardless of the final make-up of the board, the members of the board develop a process whereby they can create shared knowledge.

The Chairman: Thank you, gentlemen.

Let me just ask all three to address the following question, which relates to an issue that was raised earlier with respect to the regulations: Given the fact that Mr. Hamilton says that the board should be able to do as well as the market, but no better, or if it does better that creates a different set of problems, do the three of you favour requiring the fund being an indexed fund, as the regulation will require it to be for the first three years?

And if you all agree with that, does that mean that (a) it needs a lot smaller staff and (b) you are much less concerned about the quality of staff if in the fact the investment policy is essentially mechanistic by virtue of it simply trying to match the index?

Mr. Ambachtsheer: I think one of the issues — and I do disagree with Malcolm; he predicted that I would, and I do, disagree with what he said earlier about taking a passive, hands-off approach with this money.

finira par créer une situation nécessitant des changements, nous créerons ainsi de nouvelles politiques sans retourner en arrière pour évaluer l'expérience à la lumière de ces événements.

Sixièmement, la composition de l'office devrait permettre de tenir des discussions en connaissance de cause à propos des risques inhérents au régime, et les fiduciaires doivent être très crédibles, de façon à pouvoir communiquer avec l'organisme parrain, le public et d'autres groupes. Cet office finira par être obligé d'expliquer à deux ou à trois groupes les raisons pour lesquelles certaines choses se sont déroulées d'une façon ou d'une autre.

Septièmement, la composition de l'office doit refléter la nécessité de résister aux pressions de l'extérieur, en particulier à celles de groupes d'intérêts particuliers. Il est important à mon avis que l'office établisse dès le départ un processus d'évaluation pour qu'on ait une idée de son rendement.

Nous croyons que tous les fiduciaires, quels que soient leurs antécédents, doivent accepter le fait qu'ils ont besoin d'une formation poussée à l'intention des fiduciaires, habituellement en ce qui concerne la responsabilité, l'administration de régimes de pension et les questions de placement, et être prêts à faire les efforts nécessaires pour acquérir et conserver les connaissances requises et partagées des fiduciaires, et à participer au processus souvent ennuyeux d'élaboration des politiques.

Nous essayons de dire — et c'est là mon dernier argument — que la plupart des membres de l'office y seront nommés en raison de leur expérience, et ils ne verront généralement pas le besoin d'apprendre de nouvelles choses au sujet des régimes de pension. Étant donné la complexité du régime de pension, et la rapidité avec laquelle il évolue, il est important que, quelle que soit la composition définitive de l'office, ses membres établissent un processus leur permettant d'acquérir des connaissances et de les partager.

Le président: Merci, messieurs.

Je vous demanderais à tous les trois de répondre à la question suivante, qui porte sur un sujet déjà soulevé en ce qui concerne le règlement: étant donné ce qu'a dit M. Hamilton l'office doit pouvoir réussir aussi bien que le marché, mais pas mieux, et que s'il réussit mieux, cela créera une autre série de problèmes, êtes-vous tous les trois en faveur d'exiger que le fonds soit un fonds indiciel, comme le règlement l'exigera pendant les trois premières années?

Et si vous êtes tous d'accord à ce sujet, cela signifie-t-il premièrement qu'il faut un personnel plus réduit et, deuxièmement, que la qualité du personnel vous préoccupe beaucoup moins si la politique en matière de placement est essentiellement mécanique du fait qu'elle doit simplement essayer de suivre l'indice boursier?

M. Ambachtsheer: Je pense que c'est l'une des questions... et je ne suis pas d'accord avec Malcolm; il a prédit que je ne serais pas d'accord avec lui, et c'est bien le cas, quand il dit qu'il faut adopter une approche passive, non interventionniste, en ce qui concerne cet argent.

If you look at capital market efficiency from an economics point of view, what that means is that there is out there some right proportion of active and passive management, so that at the margin an extra unit of active management cannot pay for itself. It is the classic case of using market principles to try to allocate resources. It is no different in this areas than in any other area.

The question becomes: Is there some disciplined process which gets you to that right proportion of active and passive management in an economy?

And I think what the CPP investment board properly constructed has an opportunity to do is to help find that right balance between active and passive. You achieve that by incenting the best professionals to find investments which have a bigger expected return than the informational cost and the risk associated with acquiring it. That is the mandate you give to any investment professional with an active management mandate.

A lot of bad investing is taking place out there, in the sense that a lot of the investing taking place out there is not intended to create that right balance to do enough active management so that pays for itself.

A lot of the bad investing that is happening out there is because of what I have mentioned, what John has mentioned, and what Malcolm, in his own way, has mentioned: that is, a lot of investing institutions are not properly organized today to articulate their mission, to get clarity in terms of organizational design, and to develop a selection process whereby professionals will look at those areas which have the greatest opportunity to create incremental value, and then reward them with an incentive bonus. Our research shows us that the development of those types of organizations results in a comparative advantage over organizations that are not as well organized.

Therefore, my question to Malcolm — although I do not know whether or not I am allowed to pose a question to him — is: Why would we want to take away from the CPP investment board that opportunity, to create an excellent investment organization? You are right — it only takes the contribution rate down from 9.9 to 9.8, if it does well.

Our research shows that if an investment organization is operating on all cylinders, it can produce about 50 basis points a year of risk-adjusted net value added. When you look at the Ontario Teachers' Annual Report, that is about what they have produced over the last four years.

Let use the example of \$100 billion again: 50 basis points on that represents \$500 million a year. My question is: Why we want to leave \$500 million a year on the table if we have an opportunity to create an organization to take that off the table.

The Chairman: Malcolm, did you want to reply?

Si vous regardez l'efficacité des marchés de capitaux du point de vue économique, il y a une bonne proportion de gestion active et passive, de sorte qu'à la limite une unité supplémentaire de gestion active ne rapporte pas ce qu'elle coûte. C'est le cas classique où l'on utilise les principes du marché pour essayer de répartir les ressources. Ce n'est pas différent dans ce cas de ce qui se fait dans tout autre domaine.

La question à se poser est celle-ci: existe-t-il un processus rigoureux pour obtenir la bonne proportion de gestion active et passive dans une économie?

Et je pense qu'un office d'investissement du RPC bien structuré a la possibilité d'aider à trouver le juste équilibre entre la gestion active et passive. Cela sera possible en encourageant les meilleurs professionnels à trouver des placements qui rapporteront un rendement plus élevé que le coût d'acquisition des informations et que le risque associé aux placements. C'est le mandat qu'on donne à tout professionnel en matière de placements qui a reçu un mandat de gestion active.

Il y a beaucoup de mauvais placements qui se font, en ce sens que beaucoup de placements se font sans qu'on encourage la recherche du bon équilibre de gestion active qui rapporte assez pour faire ses frais.

Beaucoup de mauvais placements sont faits pour les raisons que j'ai mentionnées, pour celles que John a mentionnées et pour celles que Malcolm a mentionnées, à sa façon, c'est-à-dire que beaucoup d'institutions de placement ne sont pas assez bien organisées pour articuler leur mission, pour avoir un organigramme clair et pour élaborer un processus de sélection permettant de recruter des professionnels qui rechercheront les secteurs présentant les plus grandes possibilités de rendement, et de les récompenser au moyen de primes d'encouragement. Nos recherches nous ont montré que des institutions ayant ce type d'organisation présentent un avantage comparatif par rapport aux autres qui ne sont pas aussi bien organisées.

Par conséquent, voici la question que je pose à Malcolm — je ne sais pas si je peux lui en poser une — mais voici: pourquoi voudrions-nous enlever à l'office d'investissement du RPC la possibilité de créer une excellente organisation de placement? Vous avez raison: le taux de cotisation baissera de 9,9 à 9,8, si l'office réussit bien.

Nos recherches montrent que si une organisation de placement fonctionne à plein régime, elle peut rapporter 50 points de base par année de valeur ajoutée nette, rajustée pour tenir compte du risque. Lorsqu'on regarde le rapport annuel du fonds de pension des enseignants de l'Ontario, c'est à peu près le résultat qu'on voit pour les quatre dernières années.

Prenons encore par exemple un fonds de 100 milliards de dollars: 50 points de base représentent 500 millions de dollars par année. Ma question est la suivante: pourquoi voudrions-nous laisser 500 millions de dollars par année sur la table si nous avons la possibilité de créer une organisation qui rapportera cette somme?

Le président: Malcolm, voulez-vous répondre?

Mr. Hamilton: Notwithstanding that very eloquent answer I would index the whole thing. It is not a matter of quality of staff; it is a matter of number of staff and what the staff do. Trying to reproduce an index return at the lowest possible cost is not easy. You do not want idiots trying to do that. You need competent, technical people.

What they do not need is this sort of excellent judgment about where the market is mispriced, but they have to know how to efficiently execute the strategy that they have been given.

On Keith's point, I just do not think it is in the cards that you are going to beat the markets by 50 basis points. If you look at Teachers' returns, or look at funds that do beat markets, it is important to ask how they are doing it. I suspect that in the Teachers' case there is a fair bit of asset mix.

So one way you can beat the index is if you say that your boggy is 50 per cent equity, 50 per cent stock, and then hold 60 per cent, then you beat the markets over the long-term because you have changed the asset mix from the benchmark that you are comparing to.

Referring to the fund under discussion, if the board does its job properly, it is going to be predominantly equities. I do not think there will be a big position in fixed income, other than the one that the provinces insist that you have. I think it will be internationally diversified. I do not think there will be a lot of room to add value on asset mix. You are then into the much tougher job of trying to add value on security selection and market timing, and I just do not think you are going to get 50 basis points out of it.

Now there are places in the market where managers have been able to add value. Almost all global funds add value, and they do it by underweighting Japan. They have underweighted Japan for seven or eight years, which is why many of them have beaten the markets by a lot.

If I were a betting person, in the long-run beating the markets is not as easy as people think. There is a reason why those guys who really do it make a lot of money, and the reason is that it is awful hard to do. I do not know whether the CPP, which has its own governance problems — for example, how do you keep it at arm's length from government? I like passivity. I think the incentive for politicians or the political process to try to meddle in a passive strategy is much less than the incentive or possible interest in meddling in an active strategy. So I am comfortable with passive.

Mr. Por: Financial theory supports Keith's comments. A number of articles have been written to the effect that the best strategy is to immunize your pension funds from your financial liabilities. One reason you would do that is, because liabilities are not stationary, you have to use the fund as you would a defined

M. Hamilton: Cette réponse était très éloquent, mais j'indexerais le tout. Ce n'est pas une question de qualité de personnel, c'est plutôt une question de quantité et de ce que ces gens feront. Il n'est pas facile de reproduire le rendement d'un indice au coût le plus faible possible. Vous ne voudriez pas que des idiots essaient d'y parvenir. Il faut des gens compétents et spécialisés dans le domaine.

Ils n'ont pas besoin de l'excellent jugement nécessaire pour déterminer les éléments du marché dont le prix est faux, mais ils doivent savoir comment exécuter efficacement la stratégie qu'on leur a confiée.

Au sujet de l'argument de Keith, je ne pense vraiment pas qu'il soit possible que vous surpassiez les marchés de 50 points de base. Si vous regardez les rendements du fonds de retraite des enseignants, ou d'autres fonds qui surpassent les marchés, il est important de vous demander comment ils y arrivent. Je soupçonne que dans le cas des enseignants, il y a un assez bon mélange de titres.

Vous pouvez donc surpasser l'indice si vous détenez 50 p. 100 des fonds sous forme d'actions, et si ensuite vous gardez 60 p. 100 vous surpasserez alors les marchés à long terme, parce que vous aurez changé le mélange d'actifs par rapport à votre point de référence.

En ce qui concerne le fonds dont nous discutons, si l'office fait bien son travail, il détiendra surtout des actions. Je ne pense pas qu'une grande partie du fonds sera placé à revenu fixe, sauf pour la partie sur laquelle insistent les provinces. Je pense que le portefeuille sera diversifié à l'échelle internationale. Je ne pense pas qu'il y aurait beaucoup de possibilités d'ajouter de la valeur au mélange d'actifs. Il sera alors beaucoup plus difficile d'essayer d'ajouter de la valeur par le choix des titres et le moment des placements sur le marché, et je ne pense vraiment pas que vous obtiendrez 50 points de base.

Il y a des endroits sur le marché où des gestionnaires ont pu ajouter de la valeur. Presque tous les fonds mondiaux ajoutent de la valeur, et ils le font en investissant moins au Japon. Ils investissent moins au Japon depuis sept ou huit ans, et c'est pourquoi plusieurs d'entre eux ont surpassé de beaucoup les marchés.

Si j'étais joueur, je dirais qu'à long terme il n'est pas aussi facile qu'on le pense de surpasser les marchés. Il y a une raison pour laquelle ceux qui réussissent à le faire gagnent beaucoup d'argent, et c'est parce que c'est terriblement difficile. J'ignore si le RPC, qui a ses propres problèmes de régie... par exemple, comment le maintenir indépendant du gouvernement? J'aime l'approche passive. Je pense que les politiciens ou l'appareil politique seront beaucoup moins tentés d'intervenir si l'on adopte une stratégie passive plutôt qu'une stratégie active. Je préfère donc une stratégie passive.

M. Por: La théorie des finances appuie les commentaires de Keith. On a écrit un certain nombre d'articles disant que la meilleure stratégie consiste à immuniser les fonds de pension contre les passifs financiers. On ferait cela en partie parce que les passifs ne sont pas stationnaires, c'est-à-dire qu'on doit utiliser les

contribution type of plan, so you actually share the benefits with the beneficiaries.

Another reason is, because you can deviate from that minimum risk policy, then you start applying knowledge to management, and that creates additional value. That should be the main reason. In that sense, Keith's position is crystal clear and understandable: We should do this because we would leave \$500 million on the table.

Yet another reason for doing that is based on the successes of actual experience. I must reiterate that it is horrendously difficult to come up with a governance structure which will do this consistently. Over the last eight to nine years, most of the value added to the Ontario teachers' fund is as a result of the asset mix held. Compared to the majority of pension funds, they chose a very aggressive asset mix and, in the last five to six years, the markets have been unbelievably good to them.

In the case of a large, visible, public sector pension fund, it will be very difficult to create a governance structure which will withstand the meddling that will inevitably happen.

Of course, the promise has been made, but the promise can work against you because, if you want to add 50 basis points you have to risk losing 50 basis points, plus the expenses. If you want to add 50 basis points through internal excellence that would have to be done by a tremendously sophisticated financial organization, and public sector pension funds are not known to be able to do that consistently, across the board. Financial theory suggests that you may want to do that, but usually that applies to corporations, not necessarily public sector pension funds. Our experience suggests that it takes tremendous great effort, and you have to protect it so well that it is almost impossible to do.

Are we going to gear up for an organization which will add that 50 basis points? If the answer is yes, then you will have to hire some very knowledgeable staff. That is one way of doing it.

The other way is Malcolm's way, which I happen to support, and that would keep the costs down.

Senator St. Germain: You have spoken of governance and the quality of the organization design. My major concern relates to transparency and the confidence that Canadians will have in this board. Some of you gentlemen have worked with the Ontario Teachers Pension Fund. I believe they have a process whereby half of their board members are provincial appointments, and half are chosen from their own sector. I understand they pick a neutral chair.

A lot of political horse-trading will most likely go on in this instance. The officials who appeared before us this morning used the analogy of the Bank of Canada. Those of us who have been involved in the political process know how the Bank of Canada's

fonds comme on le ferait dans le cas d'un régime à cotisations déterminées, et l'on partage donc les prestations entre les ayants droit.

C'est aussi parce que l'on peut s'écarter de la politique du risque minimum qu'on peut commencer à appliquer nos connaissances à la gestion, ce qui ajoute encore de la valeur. Cela devrait être la principale raison. Dans ce sens, la position de Keith est absolument claire et compréhensible. Nous devons le faire, parce que, sinon, nous renoncerions à 500 millions de dollars de revenus.

Une autre raison de le faire réside dans les succès dont on a pu être témoin. Je dois répéter qu'il est terriblement difficile d'élaborer une structure de régie qui le fera régulièrement. Au cours des huit ou neuf dernières années, la plus grande partie de la valeur ajoutée au fonds de pension des enseignants de l'Ontario a été le résultat d'un mélange d'actifs. Comparativement à la majorité des fonds de pension, celui-là a choisi un mélange d'actifs très agressif et, au cours des cinq ou six dernières années, les marchés leur ont profité d'une manière incroyable.

Dans le cas d'un fonds de pension du secteur public qui est considérable et visible, il sera très difficile de créer une structure de régie qui résistera à l'ingérence qui se manifestera inévitablement.

On a fait évidemment une promesse, mais la promesse pourra devenir un désavantage, parce que si l'on veut ajouter 50 points de base, il faut risquer de perdre 50 points de base, en plus des dépenses. Si vous voulez ajouter 50 points de base grâce à l'excellence du personnel, il faudra une organisation financière hautement sophistiquée, et les fonds de pension du secteur public ne sont pas reconnus comme capables de bien réussir d'une façon régulière. D'après la théorie des finances, on peut vouloir le faire, mais cela s'applique habituellement aux sociétés, et non pas nécessairement aux fonds de pension du secteur public. D'après notre expérience, il faut faire des efforts énormes et il faut un système de protection tellement bon que c'est presque impossible à faire.

Voulons-nous avoir une organisation qui ajoutera 50 points de base? Si la réponse est oui, il faudra alors embaucher du personnel très compétent. C'est une façon de le faire.

L'autre façon est celle que préconise Malcolm, et que j'approuve, car elle réduirait les coûts.

Le sénateur St. Germain: Vous avez parlé de régie et de la qualité de la conception organisationnelle. Ma principale préoccupation concerne la transparence et la confiance des Canadiens envers cet office. Certains d'entre vous ont travaillé avec les responsables du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Je crois que la moitié des membres du conseil de ce régime sont nommés par la province et la moitié sont choisis par les enseignants eux-mêmes. Je crois qu'ils choisissent un président neutre.

Il y aura fort probablement beaucoup de maquignonnage qui se fera dans le cas qui nous occupe. Les hauts fonctionnaires qui ont comparu devant nous ce matin ont utilisé comme analogie la Banque du Canada. Ceux d'entre nous qui participent depuis assez

selection is made. It is based on regional representation. It is strictly a GIC partisan appointment to the board.

If this board is to operate efficiently, it matters not whether all the members are from Newfoundland or whether they are all women, just as long as they are the best people to do the job. The appointments should be non-partisan, as much as possible. If not non-partisan, one suggestion I would make, and it is not original, is that the Federal Government could chose half the board and provincial governments could chose the other half. Then they would select a neutral chair. That would at least give it the transparency it deserves. As one of you has pointed out, this is a long-term commitment. Thirty years down the road, if it fails, it will be a disaster.

Some people in this country figure that the people that are there now cannot make mistakes. Believe me, they can.

Do you have any comment on that?

Mr. Ambachtsheer: The concerns about governance management mechanisms that are being expressed are no different from concerns related to any large retirement system in terms of creating governance, management mechanisms that do the job. This is a societal challenge. What bothers me is the notion that we should not do this because it will be difficult.

I would suggest that we are moving to a society of pension fund capitalism. We now live in a world where a large chunk of corporate Canada, America, and increasingly other countries, is held by institutional investors. If we do not create mechanisms where these institutional investors hold the management and boards of the investor corporation accountable for creating value for retirement system members, then we will become disconnected.

My view is that we must be a player, and we must do that in a responsible, transparent way. To say that we cannot play because it is too difficult is the wrong approach to take.

Senator St. Germain: I do not think I am saying that it is too difficult. I am asking you whether the transparency is there in the method that is being advocated by the government. I did not suggest that we should not go ahead.

Mr. Ambachtsheer: This was one of the discussions that we had at our meeting in December with the eight top teams of the eight pension funds. There was in that group — and I will not single out individual funds — a general concern expressed by the senior executives with respect to selection processes for their boards. There was a general dissatisfaction, not just with what we are talking about here, but generally, with how it is done.

longtemps au processus politique savent comment on choisit les administrateurs de la Banque du Canada. Le choix est fondé sur la représentation régionale. Les membres du conseil d'administration sont strictement choisis sur une base partisane, parce qu'il s'agit de nominations faites par le gouverneur en conseil.

Pour que l'office fonctionne efficacement, peu importe que tous ses membres soient de Terre-Neuve ou que ce soit toutes des femmes, à condition que ce soit les meilleures personnes pour accomplir la tâche. Les nominations devraient se faire dans l'objectivité politique, autant que possible. Si cela n'est pas possible, je suggérerais, même si l'idée n'est pas originale, que le gouvernement fédéral choisisse la moitié des membres de l'office, alors que les gouvernements provinciaux pourraient choisir l'autre moitié. Ce seraient eux qui choisiraient ensuite un président neutre. Cela garantirait au moins la transparence que l'office mérite. Comme l'un d'entre vous l'a signalé, il s'agit d'un engagement à long terme. Dans 30 ans, si c'est un échec, ce sera un désastre.

Il y a des gens dans le pays qui s'imaginent que les personnes actuellement en place ne peuvent pas faire d'erreurs. Croyez-moi, ils peuvent en faire.

Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

M. Ambachtsheer: Les préoccupations qu'on a exprimées au sujet des mécanismes de gestion ne sont pas différentes de celles qu'on exprime au sujet de tout régime de retraite important en ce qui concerne la régie et l'établissement des mécanismes de gestion nécessaires pour accomplir la mission. C'est un défi de société. Ce qui m'inquiète, c'est l'idée que nous ne devrions pas le faire parce que cela sera difficile.

Je dirais que nous nous dirigeons vers une société de capitalisme de fonds de pension. Nous vivons dans un monde où une grande partie des actions des sociétés canadiennes, américaines, et même de plus en plus de sociétés d'autres pays, sont détenues par des investisseurs institutionnels. Si nous ne créons pas de mécanismes permettant à ces investisseurs institutionnels de tenir les directeurs et les administrateurs de la société d'investissement responsables de la création d'une valeur pour les participants aux régimes de retraite, cela ne fonctionnera pas.

J'estime que nous devons intervenir et que nous devons le faire d'une manière responsable et transparente. Dire que nous ne pouvons pas intervenir parce que c'est trop difficile n'est pas la bonne solution.

Le sénateur St. Germain: Je ne pense pas avoir dit que c'était trop difficile. Je vous demande si la méthode préconisée par le gouvernement offre la transparence voulue. Je n'ai pas dit que nous ne devrions pas mettre le projet à exécution.

M. Ambachtsheer: C'est l'un des sujets dont nous avons discuté à notre réunion de décembre regroupant les principaux administrateurs des huit grands fonds de pension. Au sein de ce groupe — et je n'identifierai aucun fonds en particulier — les cadres supérieurs ont exprimé une préoccupation générale quant au processus de sélection des membres de leur conseil d'administration. On était généralement insatisfait non seulement

The Chairman: Even in private-sector boards?

Mr. Ambachtsheer: Yes, because in the private sector, the choice tends to be a person who is a senior executive. You may pick the person running from Human Resources and, say, the chief financial officer and two or three others and appoint them to the pension committee. That is not necessarily a good way of doing it.

It is a real challenge to choose the proper selection process. I think, collectively, we have an opportunity here to choose the right process. I would suggest that the involvement of a professional executive search firm might be appropriate. You could specify the kind of people you are looking for and they would go out and find them.

Senator Angus: Now you are talking.

Mr. Por: There is no impending disaster. Let us suppose this board, for whatever reason, is poorly constituted and all the concerns voiced around this table are justified. Even in that situation there would not be a disaster.

At worst they would not get their expected market returns and they would have to pay some managerial fees. This would not signal disaster.

The issue is actually somewhat different. The issue is: If there are good governance practices — and they do exist as many of us around this table have said — under the circumstances, can we ensure that these good governance practices are put in place in this particular fund which will be huge? Do we have the right circumstances in place to create that? There is no question in our minds that, with an appropriate governance structure, you can add 50 basis points. However, that will be very difficult.

As well, given current circumstances, is this the moment to create that? As a matter of fact, for a public sector pension fund, this is the moment because this is the only fund that can start from scratch.

One of the biggest problems for teachers relates to the board composition. Each and every time somebody retires from the board, it is an agonizing task to ensure that the appointees to that board are the right people for the job. The talent required is a very scarce talent, and it is difficult to find.

If you really want to set an example about how to do it properly, this is the time to do it. The question should be asked: Can we do it now?

Senator St. Germain: Do you gentlemen have confidence in the Governor-in-Council method of appointment which means that the appointees would be chosen by the Minister of Finance and ratified by cabinet?

I realize how complicated and how trying it must be to find the most competent people to serve on these boards. In your professional opinions, is the system that is put forward in the

de ce dont nous parlons ici, mais aussi en général de la façon dont le choix se fait.

Le président: Même dans les conseils d'administration du secteur privé?

M. Ambachtsheer: Oui, parce que dans le secteur privé on tend à choisir une personne qui est déjà un cadre supérieur. On peut choisir par exemple le responsable des ressources humaines, ainsi que l'agent financier principal et deux ou trois autres, pour les nommer au comité des pensions. Ce n'est pas nécessairement la bonne façon de procéder.

C'est un véritable défi de choisir le bon processus de sélection. Je pense qu'ensemble nous avons la possibilité de choisir le bon processus. Je pense qu'il conviendrait peut-être de faire appel à une agence de recrutement de cadres. Vous pourriez spécifier le genre de personnes que vous recherchez, et c'est ce que l'agence trouverait pour vous.

Le sénateur Angus: Voilà une solution.

M. Por: Il n'y a pas de désastre imminent. Supposons que cet office, pour quelque raison que ce soit, soit mal constitué et que toutes les inquiétudes exprimées autour de cette table soient justifiées. Même alors, il n'y aurait pas de désastre.

Au pire, il n'obtiendrait pas le rendement attendu sur le marché et devrait payer des honoraires de gestion. Cela n'annoncerait pas de désastre.

La véritable question est quelque peu différente. S'il existe de bonnes pratiques de régie — et elles existent, comme plusieurs d'entre nous ici l'ont dit — dans les circonstances, pouvons-nous nous assurer que ces bonnes pratiques de régie seront suivies par les administrateurs de ce fonds, qui sera énorme? Les bonnes conditions existent-elles pour faire en sorte qu'il en soit ainsi? Il est indubitable d'après nous qu'avec une structure de régie appropriée, on peut ajouter 50 points de base. Toutefois, cela sera très difficile.

En outre, étant donné les circonstances actuelles, est-ce le bon moment? De fait, pour un fonds de pension du secteur public, c'est le bon moment, parce que c'est le seul fonds pour lequel on peut partir de zéro.

L'un des plus grands problèmes pour les enseignants concerne la composition du conseil d'administration. Chaque fois que quelqu'un se retire du conseil d'administration, on doit s'atteler à la difficile tâche de s'assurer qu'on y nomme les bonnes personnes pour accomplir la tâche qui leur est confiée. Les talents requis sont très rares et difficiles à trouver.

Si vous voulez vraiment établir un exemple de la façon de bien procéder, c'est le moment de le faire. Il y a lieu de se poser la question suivante: pouvons-nous le faire maintenant?

Le sénateur St. Germain: Avez-vous confiance dans la méthode de nomination choisie, les nominations faites par le gouverneur en conseil, c'est-à-dire que les personnes nommées seraient choisies par le ministre des Finances, son choix étant ratifié par le Cabinet?

Je sais qu'il doit être compliqué et ardu de trouver les personnes les plus compétentes pour faire partie de ces conseils d'administration. À titre de professionnels, êtes-vous d'avis que le

legislation the best system, or should we recommend a different methodology to the Minister of Finance?

A nominating committee has been set up and, looking at it, I see the majority on that list are bureaucrats from various provinces. One of you recommended hiring a professional firm of head hunters to select these people. As I look down this list I cannot comment on the competency of these bureaucrats. That they are bureaucrats from the system may not necessarily be a bad thing, but they may not be the best people to recommend members of a board as important as this, because the initial board will set the guidelines that will guide this particular fund for decades.

Mr. Malcolm Hamilton: I have a difficult time responding to these questions because I have a different vision of this board and what it will be doing. I see a structure where the board is in an environment where it cannot do harm, as opposed to can do good.

My requirement of board members is that they would be humble people who would get up every morning and say, "I am not Warren Buffet; I was not yesterday; I am not today; and I will not be tomorrow."

There is a select group that I think would be dangerous to have on the board, but there is a large group that, I think, would do a commendable job.

Senator Angus: Gentlemen, could you comment on whether the rate of return is dependent on the market, which is a reasonable benchmark, or would the extra 50 basis points that you might get be a bonus for exceptionally good management and governance? What are your assumptions as to the real rate of return after all the usual adjustments? When you project that it will be worth a certain amount in 20 years, you must be basing that on an assumed rate of return.

Mr. Por: The question was: Do I, personally, believe that a good selection process could be created for the CPP? That is an important question. My answer is: No, I do not. I do not believe that we can put together a governance process for any public sector pension fund that has the kind of clarity and the kind of quality we are looking for.

That is not to say that other funds could not do it. However, quite frankly, in the private sector you have a much better chance of doing it than for the large public sector pension funds. It is not because they are inferior, it is just that different political processes are in place, and there is a huge temptation to be politically correct.

Senator Angus: You say we should forget the 50 basis points, is that right?

Mr. Por: That is right.

Senator Angus: I would like to get a sense of what the rate of return would be. That was my question.

système proposé dans la loi est le meilleur, ou devrions-nous recommander une méthode différente au ministre des Finances?

Un comité des candidatures a été créé, et quand je regarde la liste de ses membres, j'y vois en majorité des bureaucrates des diverses provinces. L'un d'entre vous a recommandé de recourir aux services d'une agence de recrutement de cadres pour choisir ces personnes. En parcourant la liste, je ne peux pas me prononcer sur la compétence de ces bureaucrates. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose qu'il s'agisse de bureaucrates, mais ces gens ne sont peut-être pas les mieux placés pour recommander les membres d'un office aussi important, parce que c'est le premier office qui établira les lignes directrices pour guider la gestion de ce fonds pendant des décennies.

M. Malcolm Hamilton: J'ai de la difficulté à répondre à ces questions parce que j'ai une vision différente de l'office et de ce qu'il fera. Je vois une structure dans laquelle l'office fonctionnera dans un contexte qui ne lui permettra pas de faire de mal, plutôt que de lui permettre de faire du bien.

Je demanderais que les membres de l'office soient des personnes humbles qui se lèveraient tous les matins en disant: «Je ne suis pas Warren Buffet; je ne l'étais pas hier; je ne le suis pas aujourd'hui; et je ne le serai pas demain».

Il y a un groupe particulier de personnes qu'il serait dangereux d'avoir au sein de l'office, mais il y a beaucoup de gens qui, à mon avis, feraient du bon travail.

Le sénateur Angus: Messieurs, pourriez-vous dire si le rendement dépend du marché, qui est un point de repère raisonnable, ou diriez-vous que les 50 points de base supplémentaires qu'on pourrait obtenir seraient une prime pour une gestion et une régie exceptionnellement bonnes? Quel rendement réel attendriez-vous, après les rajustements habituels? Lorsque vous prévoyez que le fonds vaudra un certain montant dans 20 ans, vous devez vous fonder sur un taux de rendement présumé.

M. Por: Vous avez demandé si je crois personnellement qu'on peut établir un bon processus de sélection pour le RPC. C'est une question importante. Voici ma réponse: non, je ne le crois pas. Je ne crois pas que nous puissions établir un processus de régie pour tout fonds de pension du secteur public qui ait la clarté et la qualité que nous recherchons.

Cela ne veut pas dire que d'autres fonds ne pourraient pas le faire. Toutefois, je vous dis bien franchement qu'on a beaucoup plus de chances d'y parvenir dans le secteur privé que dans le cas des gros fonds de pension du secteur public. Ce n'est pas parce qu'ils sont inférieurs, c'est simplement parce que des processus différents existent et qu'il y a une énorme tentation d'être politiquement correct.

Le sénateur Angus: Vous dites que nous devrions renoncer aux 50 points de base, n'est-ce pas?

M. Por: C'est exact.

Le sénateur Angus: J'aimerais avoir une idée de ce que serait le taux de rendement. C'est là ma question.

Mr. Malcolm Hamilton: Many long-term consequences are not particularly dependent on the real rate of return. The actuary of the plan assumes a 3.8 per cent real return. However, I think most economists and actuaries would view that as being low today. From reading the "KPMG Survey of Economic Expectations" for this kind of fund you should probably expect 5 per cent to 6 per cent. In fact my estimate would be 5 per cent and I think would share that opinion.

Senator Angus: Would that be so within the restriction of the 20 per cent rule?

Mr. Malcolm Hamilton: Yes. I would not draw a major distinction. I think the 20 per cent rule is more about managing risk than boosting return. If 80 per cent of your fund is in Canada, your ups and downs will be a little more profound than if the fund is broadly diversified. However, I have no reason to think you will get better returns in the long-run by going outside the country. However, the fact is that nobody knows. The returns over the last 20 years have been nothing like anybody predicted 20 years ago, and in the next 20 years they will probably not be like anybody predicts today. It will be what it will be. The important thing is to get the savings into the economy, try to turn it into productive investment, and use the markets to do that, because that is one thing the markets do pretty well.

Senator Angus: I thought the Ernst & Young study found that, by removing the 20-per-cent rule and by going to, say, 30 per cent, you could get as much as another 160 basis points.

Mr. Por: If we accept the past as a guide.

Mr. Malcolm Hamilton: I think they said that would be the case if it had been done a long time ago. It is a little different.

Senator Angus: That is retrospective.

Mr. Ambachtsheer: Yes. It is not a good study because it is retrospective. If we could predict that the next 20 years would be like the last 20 years, it would help.

There are some relatively simple economic rules of thumb that you can use to gauge prospective returns which, as Malcolm points out, never completely work, but they do give you some reasonable expectations in the sense of indicating a baseline.

Senator Angus: Are you referring to 4 per cent to 6 per cent?

Mr. Ambachtsheer: The nice thing about the bond market is that you can look it up in the paper every morning and know whether 6 per cent is what long-term term bonds are doing, and then you know what is the expected long-term return on bonds.

Historically, stocks have done 3 per cent to 4 per cent better. However, based on the numbers, that is not in the cards. It looks more like 2 per cent better now, prospectively, so we are living in an 8 per cent, 6 per cent world, in terms of gross returns. If you

M. Malcolm Hamilton: Bien des conséquences à long terme ne dépendent pas particulièrement du taux de rendement réel. L'actuaire du régime suppose un taux de rendement réel de 3,8 p. 100. Toutefois, je pense que la plupart des économistes et des actuaires penseraient que c'est actuellement un taux faible. D'après le «Survey of Economic Expectations» de KPMG, on devrait probablement s'attendre à un rendement de 5 à 6 p. 100 pour un fonds de cette nature. De fait, j'estimerai le taux à 5 p. 100 et, je pense que d'autres seraient de cet avis.

Le sénateur Angus: En serait-il ainsi en dépit de la restriction imposée par la règle des 20 p. 100?

M. Malcolm Hamilton: Oui. Je ne ferais pas de distinction importante. Je pense que la règle des 20 p. 100 est plus importante en ce qui concerne la gestion du risque qu'en ce qui concerne l'augmentation du rendement. Si 80 p. 100 de votre fonds est investi au Canada, les fluctuations seront plus profondes que si le fonds était plus largement diversifié. Toutefois, je n'ai pas de raison de penser que vous obtiendrez de meilleurs rendements à long terme en investissant à l'extérieur du pays. Le fait est cependant que personne ne le fait vraiment. Les rendements qu'on a vus au cours des 20 dernières années étaient loin de ce qu'on avait prévu il y a 20 ans, et au cours des 20 prochaines années ils seront probablement différents de ce qu'on prévoit aujourd'hui. Ils seront ce qu'ils seront. L'important est d'investir l'épargne dans l'économie, d'essayer d'en faire un investissement productif, et d'utiliser les marchés à cette fin, parce que c'est une chose que les marchés font assez bien.

Le sénateur Angus: Je pensais que d'après l'étude effectuée par Ernst & Young, si l'on remplaçait la règle de 20 p. 100 par une règle de 30 p. 100, on pourrait gagner encore jusqu'à 160 points de base.

M. Por: Si nous acceptons le passé comme guide.

M. Malcolm Hamilton: Ils ont dit, je pense, que ce serait le cas si on l'avait fait il y a longtemps. C'est un peu différent.

Le sénateur Angus: C'est rétrospectif.

M. Ambachtsheer: En effet. Ce n'est pas une bonne étude, parce qu'elle est rétrospective. Si nous pouvions prédire que les 20 prochaines années seront comme les 20 dernières années, cela aiderait.

Il existe des règles économiques empiriques et relativement simples qu'on peut utiliser pour évaluer les rendements prospectifs et qui ne fonctionnent jamais complètement, comme le signale Malcolm, mais elles donnent quand même des prévisions raisonnables, en fournissant une sorte de point de référence.

Le sénateur Angus: Parlez-vous de 4 p. 100 à 6 p. 100?

M. Ambachtsheer: Ce qu'il y a de merveilleux dans le marché des obligations, c'est qu'on peut vérifier tous les matins dans le journal pour savoir si c'est bien 6 p. 100 que les obligations à long terme offrent, et ensuite vous connaissez le rendement prévu à long terme des obligations.

Dans le passé, les actions ont rapporté de 3 à 4 p. 100 de plus. Toutefois, d'après les chiffres actuels, il n'y a pas de grandes chances qu'il en soit ainsi. Il faut maintenant prévoir plutôt 2 p. 100 de plus, de sorte que les rendements bruts seront de

subtract 2 per cent for inflation you are down to a 6 per cent or 4 per cent world, and 50-50, brings you to 5 per cent. It is that simple. I mean there is no amount of incredibly detailed analysis that you can do to get a better number. What looks like a reasonably balanced portfolio prospective return today is 5 per cent real.

Senator Angus: Personally, I would tend to you agree with you.

I believe you were all here when the officials were giving us their briefing this morning. You have had an opportunity to look at the draft regulations, I believe, have you not?

Mr. Malcolm Hamilton: Even if I looked at them I would not understand them.

The Chairman: I should point out these three gentleman have the tremendous advantage of not being lawyers.

Senator Angus: Knowing what you do about the framework of the legislation and the concept we are examining, particularly the governance structure and the first 57 sections of the act which was passed before Christmas, are there any particular criticisms that any of you might want to highlight? I am referring to instances where you think the government has got it wrong and where we might be able to recommend some improvements?

Mr. Ambachtsheer: I think quite the contrary. I think an extraordinarily amount of work has gone into creating a set of rules that are probably as good as you can realistically expect to get.

As was said earlier, the real key is the composition of the first board. If the first 12 appointees are good people then good work will continue for a long time. The good work will continue. However, as John pointed out, if poor choices are made at the outset, bad work will continue. Getting it right the first time is very important.

Senator Angus: The mechanism is there. As I understand it, you folks have no major concerns in terms of the ability to provide good governance to set up a structure that will function well.

Mr. Por: Actually I have no concern in terms of the wording of the legislation. I personally hoped it would be a little longer than three years before going into the markets actively, but that is a side issue.

The key issue is: Who will be the first chair? One of the keys to the success of the Ontario teachers fund is that they had an excellent first chair. You may want to consider their obviously very good model. The key is the selection of the board.

I know only one or two individuals on the list I have. I do not know whether this is a good list from which to select members. I think it is important that this Senate committee should outline the

l'ordre de 8 p. 100 et 6 p. 100. Si vous soustrayez 2 p. 100 pour tenir compte de l'inflation, vous arrivez à 6 p. 100 ou 4 p. 100, et sur un portefeuille divisé également entre les deux types de placements, vous obtenez 5 p. 100. C'est simple. Je veux dire qu'il n'y a pas d'analyse incroyablement détaillée qu'on peut effectuer pour obtenir un meilleur chiffre. À l'heure actuelle on peut raisonnablement anticiper un rendement réel de 5 p. 100 sur un portefeuille équilibré.

Le sénateur Angus: Personnellement, j'ai tendance à être d'accord avec vous.

Je crois que vous étiez tous ici pendant la séance d'information donnée par les hauts fonctionnaires ce matin. Vous avez tous eu l'occasion de regarder l'ébauche de règlement, je crois, n'est-ce pas?

M. Malcolm Hamilton: Même si je le regardais, je ne le comprendrais pas.

Le président: Je dois signaler que ces trois messieurs ont l'énorme avantage de ne pas être avocats.

Le sénateur Angus: Sachant ce que vous savez au sujet du cadre législatif et du concept que nous examinons, en particulier la structure de régie et les 57 premiers articles de la loi adoptée avant Noël, avez-vous des critiques particulières à formuler? Je veux parler des points sur lesquels vous pensez que le gouvernement fait erreur et au sujet desquels nous pourrions recommander des améliorations.

M. Ambachtsheer: Je pense absolument le contraire. Je pense qu'on a fait un travail extraordinaire pour créer un ensemble de règles qui sont probablement aussi bonnes que ce à quoi on peut raisonnablement s'attendre.

Comme on l'a dit plus tôt, l'élément essentiel est la composition du premier office. Si les 12 premiers membres nommés sont de bonnes personnes, elles feront du bon travail, et pendant longtemps. Le bon travail se poursuivra. Cependant, comme John l'a signalé, si l'on fait de mauvais choix au départ, l'office fera du mauvais travail pendant longtemps. Il est très important de bien faire du premier coup.

Le sénateur Angus: Le mécanisme est en place. Si je comprends bien, vous n'avez pas de préoccupations majeures en ce qui concerne la possibilité d'établir de bons principes de régie permettant d'avoir une structure qui fonctionnera bien.

M. Por: Je n'ai en réalité aucune préoccupation quant au libellé de la loi. J'espérais personnellement qu'on attendrait un peu plus que trois ans avant d'intervenir activement sur les marchés, mais c'est une question secondaire.

La question principale est celle-ci: quelle sera la première personne à assumer la présidence? L'une des clés du succès du régime de retraite des enseignants de l'Ontario est qu'il y a eu un excellent premier président. Vous voudrez peut-être examiner leur modèle, qui était manifestement très bon. L'essentiel est la sélection des membres de l'office.

Je ne connais qu'une ou deux personnes sur la liste que j'ai. Je me demande si c'est une liste utile pour choisir des membres. Il faudrait que notre comité énumère les titres et les qualités

qualifications that are necessary before anyone is chosen from any list of candidates. I spent a great deal of energy trying to figure out what kind of people should be on any such list.

Mr. Malcolm Hamilton: I will comment on the teachers' board because I have experience with them. The teachers' board is not a board of experts, it is a board of individuals with sound judgment.

Senator Austin: They have a proven track record.

Mr. Malcolm Hamilton: They are not at all partisan. There are hardly ever any split votes in the Ontario Teachers Pension Plan Board. They turn up; they know what their mission is; and they know they are not the experts. They hired good people, followed good advice and got good results. There was nothing more magical to it than that.

Senator Angus: We are talking about sound judgment. There is no magical person out there who should be the first chairman, I suppose.

Mr. Ambachtsheer: The important way in which the whole process is self-reinforcing is that the good board will pick good senior management. Good senior management can help a board tremendously in terms of coaching and filling in knowledge gaps. It needs to be synergistic process.

Senator Angus: It is really the main duty of the board, is it not, to get that management in place?

Mr. Por: That is correct. However, our experience is that boards tend to pick senior executives who are weaker, and who will not stand up to them. Do no forget, the CEO is beholden to the board. The 50 basis points Keith is suggesting is attainable, but you would have to work at it. Usually experts are hired to achieve your goal, and by the time you realize that the 50 basis point is not being achieved, you have hired about 60 people and it is five or six years down the road.

Mr. Malcolm Hamilton: If I had to put my finger on one positive situation in respect of the teachers' board, it was that those who were appointed to the board quickly forgot who had appointed them. They were instructed upon arrival that it must make no difference who had appointed them. They were told their mission was to do their best for the members of the pension fund.

If this board gets that same message, that is, that they do not represent a province, political party, region or gender, and that they have been chosen to do a job for the people who participate in the Canada Pension Plan, then that will do a lot of good.

Senator Austin: On this issue, I have a comparative table which shows that, in respect of the board of the Ontario Teachers Pension Plan, four members are appointed by the Minister of Education, four by the Ontario Teachers' Federation, and then a chairperson is selected. It states that either partner may remove its appointees and appoint a new member. The term is for two years, limited to four consecutive terms. In theory there is a lot of leash on the members; far more leash than is proposed for the Canada Pension Plan investment board. That will be a complicated

nécessaires des candidats. Je mets beaucoup d'efforts à essayer d'imaginer le genre de personnes qui devraient y figurer.

M. Malcolm Hamilton: Je vais répondre au sujet du conseil des enseignants parce que je le connais. Il ne s'agit pas d'un conseil formé d'experts. Ce sont des gens qui ont du jugement.

Le sénateur Austin: Ils ont des antécédents impressionnants.

M. Malcolm Hamilton: Ils ne sont pas du tout sectaires. Les votes sont presque toujours à l'unanimité au conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Ils se présentent; ils connaissent leur mission et ils savent qu'ils ne sont pas des experts. Ils ont embauché des gens de qualité, suivi de bons conseils et obtenu de bons résultats. Tout le secret est là.

Le sénateur Angus: Nous parlons de quelqu'un qui a du jugement. Il n'y a pas de surdoué, j'imagine, qui soit tout désigné pour être le premier président.

M. Ambachtsheer: Il y a un phénomène d'autorenforcement: un bon conseil d'administration va choisir un bon encadrement. Ces cadres supérieurs apporteront beaucoup d'aide au conseil: ils l'encourageront et lui apprendront ce qu'il ne sait pas. Il doit y avoir de la synergie.

Le sénateur Angus: N'est-ce pas là la véritable fonction du conseil: installer ce cadre de gestion?

M. Por: Oui. Toutefois, nous savons d'expérience que les conseils d'administration ont tendance à choisir des cadres supérieurs plus faibles qu'eux, qui ne leur tiendront pas tête. N'oubliez pas, le premier dirigeant est redevable au conseil d'administration. Les 50 points de base dont Keith parle, c'est un objectif atteignable, mais cela ne se fera pas tout seul. D'ordinaire, les experts sont embauchés pour atteindre vos objectifs, et le jour où vous vous apercevez que l'objectif n'est pas atteint, vous avez déjà embauché une soixantaine de personnes, et cinq ou six ans se sont écoulés.

M. Malcolm Hamilton: S'il y a un aspect positif dans le conseil des enseignants, c'est que ses membres ont vite oublié qui les avait placés là. À leur entrée en fonction, on leur a dit d'oublier qui les avait nommés. On leur a dit que leur mission était de protéger au mieux les intérêts des cotisants au régime.

Si l'office proposé reçoit les mêmes instructions, c'est-à-dire que si ses membres ne sont pas censés représenter une province, un parti politique, une région ou un sexe, et si on leur dit qu'ils ont été choisis pour travailler au service des cotisants au RPC, cela va faciliter les choses.

Le sénateur Austin: À ce propos, j'ai ici un tableau comparatif qui montre que, en ce qui concerne le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, quatre de ses membres ont été nommés par le ministre de l'Éducation, quatre par la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, et puis un président a été choisi. Il est dit qu'aucun associé ne peut remplacer la personne qui l'a nommé. Le mandat est de deux ans, jusqu'à concurrence de quatre mandats consécutifs. En théorie, les membres du conseil sont tenus bien en laisse, bien plus que ce qui

process in that members will be appointed by the Governor-in-Council on the recommendation of the Minister of Finance who must consult appropriate provincial ministers prior to recommending appointments. The Minister has to take into account the desirability of having directors who represent regions, and people with proven financial ability or relevant work experience. The term is three years, and there is no limit to the number of times a person can be appointed. A person can only be removed during a term for cause.

I suggest that there is a good deal more formal independence, although the reality may be no different if the way in which the two corporations are organized is along the lines of good governance.

I know my colleague, Senator St. Germain, is concerned about political interference of some kind. We heard from Professor MacIntosh that that is a far greater problem in the private pension fund sector than in the public pension fund sector.

I do not mean political interference with a capital "P"; I mean the problems associated with a convergence of interests. The problems of private sector managers seeking to have additional funds to manage, being more susceptible, if you like, to the concerns of corporate managers than is likely to be the case in a public pension fund where there is no competition for additional funds to manage. There is a designated stream of funds.

You can comment on my editorial statement when you answer my other questions, but I am curious to know, particularly from you, Mr. Hamilton, how the framework you gave us with respect to the long-term scenario of the public pension fund would apply to the mutual fund concept. Would you give us a different matrix for the management of a mutual fund from the management of a public pension fund?

Mr. Malcolm Hamilton: I do not see very much similarity at all between the management of a mutual fund and the management of the Canada Pension Plan.

The business reality of a mutual fund is you have to do something to distinguish yourself over a hoard of seemingly identical products. It is a very different business dynamic. How you manage a mutual fund to succeed in the mutual fund business has a lot to do with marketing and promotion and percolating to the top of the performance charts every few years.

The Canada Pension Fund is completely different from that. The money flows in. You do not have to compete for it. It is very long-term. In the mutual fund business you have a bunch of people who read the paper every day to see what happened to their money.

The Canada Pension Plan fund will be different from that. There will be some sense of ownership and attachment, but it will be far more remote. You will have the luxury of concentrating on doing a capable of job of investing.

Senator Austin: I am asking the question because I believe a lot of Canadians do not distinguish between how a public pension fund, which has a long scenario, is managed and how mutual funds are managed. In fact when the revisions to the Canada Pension Plan were being proposed, arguments were put forward to

est proposé pour l'office d'investissement du Régime de pensions du Canada. Le processus sera compliqué, en ce sens que les membres seront nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre des Finances, qui doit consulter les ministres provinciaux avant de recommander une nomination. Le ministre devra tenir compte de la représentation régionale et trouver des candidats aux antécédents financiers éprouvés ou qui ont de l'expérience de travail pertinente. Le mandat est de trois ans, et le nombre de renouvellements n'est pas limité. Et le renvoi doit être justifié.

Il y a là beaucoup plus d'indépendance en théorie, quoique la réalité ne sera peut-être pas différente si les deux sociétés sont bien régies.

Je sais que mon collègue, le sénateur St. Germain, craint l'ingérence politique. Le professeur MacIntosh nous a dit que le problème est beaucoup plus aigu dans les régimes de retraite privés.

Je ne parle pas d'ingérence politique vraie, à strictement parler; je parle de divergence d'intérêts. Comme les dirigeants des régimes privés sont toujours à la recherche de fonds supplémentaires à gérer, ils sont plus vulnérables, si vous voulez, aux préoccupations des cadres d'entreprises que ne le seraient ceux des régimes publics, où l'on ne se fait pas concurrence pour obtenir d'autres fonds à gérer. La gamme de fonds est déjà établie.

Vous pouvez commenter l'avis que j'ai exprimé quand vous répondrez à mes autres questions, mais je suis curieux de savoir, surtout de vous, monsieur Hamilton, comment le cadre que vous nous avez donné à propos du scénario à long terme du régime de retraite public s'appliquerait au concept du fonds mutuel. Accepteriez-vous de nous donner un modèle de gestion de fonds mutuel qui soit différent du modèle pour un régime public?

M. Malcolm Hamilton: Je vois très peu de choses semblables entre la gestion d'un fonds mutuel et celle du Régime de pensions du Canada.

Dans le cas d'un fonds mutuel, la réalité du monde des affaires vous oblige à vous distinguer d'une multitude de produits apparemment identiques. C'est une dynamique commerciale très différente. Pour avoir du succès dans la gestion d'un fonds mutuel, il faut faire du marketing, de la promotion, et se hisser au sommet des tableaux de rendement tous les trois ou quatre ans.

Le Régime de pensions du Canada est tout à fait différent. Les cotisations vous arrivent. Vous n'avez pas à vous démener pour les obtenir. C'est sur le très long terme. Dans les fonds mutuels, il y a des gens qui lisent le journal chaque jour pour voir ce qui est advenu de leurs investissements.

Le RPC est différent. On a bien le sentiment que cela nous appartient, mais il y a beaucoup plus de détachement. Vous avez le luxe de pouvoir vous concentrer sur le placement proprement dit.

Le sénateur Austin: Si je pose la question, c'est que je crois que beaucoup de citoyens ne font pas la distinction entre la gestion d'un régime de retraite public, qui est échelonné sur le long terme, et celle d'un fonds mutuel. De fait, lorsque les révisions au RPC ont été proposées, il a été suggéré de l'abolir et

abolish the Canada Pension Plan and simply give Canadians the opportunity to manage their own funds in a different kind of scenario. What I am trying to establish is whether there is a viable long-term pension plan system that produces a stable financial product.

Mr. Malcolm Hamilton: Yes, but you have to overcome a major hurdle because Canadians misunderstand this completely. They should view the Canada Pension Plan as being 80 per cent pay-as-you go, and 20 per cent funded. For every dollar of interest they have in the fund they have a \$4 claim on the taxes of future generations. That \$4 claim on the taxes of future generations is mostly what the Canada Pension Plan is about. If we get to the point where the Canadian public views this as their mutual fund, we will be completely off track, because that is not what it is.

Mr. Ambachtsheer: The irony is that it is very likely that that asset pool will do much better, on a net return basis, than a comparable asset pool of mutual funds, for the very simple reason that mutual funds charge 2 per cent per year in fees, and this asset pool will run at one or two basis points. There is a rule of thumb in pension economics that, for every incremental 1 per cent of long-term net returns, your ability to pay your pensions goes up by about 20 per cent. Therefore, when you have an almost 2 per cent cost advantage, you should be able to produce 40 per cent more in terms of terminal pension.

Mr. Malcolm Hamilton: Except that 80 per cent of the money is not there.

Mr. Ambachtsheer: That is right, except that 80 per cent of the money is not there. However, for the money that is there, if you were to run a horse race with \$100 billion of CPP assets, against an equivalent investment policy pool of mutual funds of \$100 billion, I would predict that the CPP investment pool would do 2 per cent per year better, on average, over the long-term.

Senator Austin: I do not disagree with that, but the irony of that is found in the metaphor of our society: If some fund produces a 43 per cent gain, how good are the managers who are operating according to standard norms and performing extremely well against those standard norms? Perception is sometimes reality, and it is very important to fight the misconceptions.

Mr. Por: The pension industry is doing a very reasonable job internally. None of the pension funds we know of would expect to beat the markets by 5 per cent, 10 per cent, and so on. I think the economic considerations that Keith mentioned are well known in the pension industry.

As to your editorial comments regarding conflict of interest, I do not believe that private sector pension funds suffer from this syndrome more than public sector pension funds. It is not a major problem in private sector pension funds.

Senator Austin: That point was made in evidence given to us by Professor MacIntosh.

Mr. Por: I think his evidence was that, when it comes to corporate governance issues, private sector pension fund

de laisser les Canadiens gérer leurs propres fonds. Ce que j'essaie de voir ici, c'est s'il y a un système de régime de retraite à long terme viable qui aboutit à un produit financier stable.

M. Malcolm Hamilton: Oui, mais il y a un immense obstacle à surmonter, parce que les citoyens n'y comprennent rien. Il faudrait qu'ils réalisent que le RPC est à 80 p. 100 un régime par répartition et à 20 p. 100 un régime par capitalisation. Pour chaque dollar de participation au fonds, ils ont une créance de 4 \$ sur les impôts des générations futures. Cette créance de 4 \$ sur les impôts des générations futures, c'est ce qui définit le RPC. Si on arrive au point où la population canadienne y verra là un fonds mutuel, nous serons tout à fait à côté de la plaque, parce que ce n'est pas de cela qu'il s'agit.

M. Ambachtsheer: Le paradoxe, c'est qu'il y a beaucoup de chances que ces avoirs auront un rendement net bien supérieur à un portefeuille équivalent de fonds mutuels pour la très simple raison que les fonds mutuels prennent 2 p. 100 par année d'honoraires, tandis que le RPC ne prendra que un ou deux points de base. Empiriquement, on sait que pour chaque point de pourcentage de plus de rendement à long terme net, la capacité de verser une pension monte d'environ 20 p. 100. C'est donc dire que lorsque l'on bénéficie d'un avantage coût de près de 2 p. 100, on devrait pouvoir produire 40 p. 100 de plus en pension au bout du compte.

M. Malcolm Hamilton: Sauf que 80 p. 100 de l'argent n'est pas là.

M. Ambachtsheer: C'est vrai, sauf pour les 80 p. 100 qui n'y sont pas. Toutefois, pour les sommes d'argent qui sont dans le régime, si vous comparez le rendement de 100 milliards de dollars du RPC à 100 milliards de dollars en fonds mutuels, je parierais que le RPC aura en moyenne sur le long terme un rendement de 2 p. 100 supérieur.

Le sénateur Austin: Je ne le conteste pas, mais ce paradoxe se retrouve dans la métaphore de notre société. Si un fonds réalise 43 p. 100 de gain, quelle est la qualité des gestionnaires qui sont dans la norme et qui se débrouillent très bien par rapport à ces normes? La perception est parfois la réalité, et il est très important de lutter contre ces malentendus.

M. Por: Le secteur des pensions fait un travail tout à fait raisonnable à l'interne. Aucun des régimes de retraite que nous connaissons n'est censé surpasser la progression du marché de 5 ou 10 p. 100. Les considérations financières dont Keith a parlé sont bien connues dans le secteur.

En ce qui concerne l'avis que vous avez exprimé à propos du conflit d'intérêts, je ne crois pas que les régimes privés en souffrent davantage que les régimes publics. Ce n'est pas un gros problème dans les régimes privés.

Le sénateur Austin: C'est l'argument que nous a donné le professeur MacIntosh lors de son témoignage.

M. Por: Son témoignage, je crois, c'est que lorsqu'il s'agit de régie des sociétés, les agents de placement des régimes de retraite

investment officers have more difficulties taking the other company's management to task because of that issue.

Senator Austin: Professor MacIntosh told us that a study from the U.S. shows that, on average, public pension funds earn about one and-a-half points less than a broad market index. He told us that the main reason was that many of the public funds in the sample were pressured by local politicians to invest in local enterprises that turned out to be not very profitable; and that public fund managers often like to avoid publicity for fear that this will attract political interference in their investment program. He was talking about U.S. funds.

Mr. Por: This is anecdotal evidence. I have still to see a large public sector pension fund with a huge portion of its fund being managed like this.

Mr. Ambachtsheer: I have the numbers. It is unfortunate that Professor MacIntosh is not here. He was quoting a fairly obscure source. We have the best database in the world, and we do very professional research.

As I mentioned earlier, the two factors that we discovered relative to distinguishing between good and bad performance, were fund size, portion passively managed, and now this third dimension, the quality of organizational design.

If you try to include public versus corporate funds as an additional explanatory variable, you get nothing.

Senator Austin: I am glad we are exploring it because it is a matter of some concern to me. Professor MacIntosh also stated that public pension fund managers cannot be coopted in the same way as private sector managers, that is, corporate pension fund managers. If a private sector pension fund manager holds a large block of stock in a company, he might legitimately fear that adopting an activist stance, vis-a-vis corporate management will cause it to lose pension fund business. Public pension funds are not susceptible to this pressure since public pension funds do no business with companies in which they hold stock. That was his evidence.

I believe the industry acknowledges that is a problem.

Mr. Ambachtsheer: To clarify that, it is important to distinguish between an internally managed fund and where the money is out-sourced to third party money managers, which tends to be the case for funds less than \$1 billion in size. It is virtually all out-sourced to third party money managers.

For example, in Canada, you have Canadian Pacific Investment Management, which manages all of the CP pension assets which, I think, runs close to \$10 billion. That is an internally managed fund, largely. You have to keep the matrix in mind as to how the money is being managed.

privés ont plus de difficulté à s'en prendre aux cadres de l'autre société si ce problème surgit.

Le sénateur Austin: Le professeur MacIntosh nous a dit qu'une étude américaine montre que, en moyenne, les régimes de retraite publics rapportent un point et demi de moins qu'un indice boursier général. La principale raison, nous a-t-il dit, c'est que beaucoup de régimes publics, parmi ceux qui ont été étudiés, avaient subi des pressions des politiciens locaux pour qu'ils investissent dans des entreprises de l'endroit qui ne se sont pas avérées très rentables. Il y a aussi que les gestionnaires des régimes publics fuient la publicité, de peur que cela n'occasionne de l'ingérence politique dans leur programme de placement. Ils parlaient des régimes américains.

M. Por: Ce sont des renseignements non scientifiques. Je n'ai encore jamais vu de grand régime de retraite du secteur public dont une grande partie des avoirs sont gérés de cette façon.

M. Ambachtsheer: J'ai les chiffres. Il est dommage que le professeur MacIntosh ne soit pas ici. Il citait une référence assez obscure. Nous avons la meilleure base de données du monde, et nos travaux de recherche sont très professionnels.

Comme je l'ai dit plus tôt, nous l'avons découvert, les deux facteurs qui distinguent le bon rendement du mauvais rendement sont la grosseur du fonds, la portion en gestion passive et maintenant cette troisième dimension, la qualité de la structure organisationnelle.

Si vous ajoutez les fonds publics par rapport aux fonds d'entreprises comme variable explicative, vous n'aboutissez à rien.

Le sénateur Austin: Je suis content que l'on discute de cela, parce que c'est une question qui me préoccupe. Le professeur MacIntosh a aussi déclaré que les gestionnaires de régime de retraite public, ne peuvent pas être «récupérés» de la même façon que les gestionnaires du secteur privé, c'est-à-dire les gestionnaires de régime de retraite d'entreprises. Si un gestionnaire de caisse de retraite du secteur privé détient un gros paquet d'actions dans une entreprise, il peut à bon droit craindre que le fait de faire preuve d'activisme face à la direction de l'entreprise ne fasse perdre des clients à son régime. Les régimes de retraite publics ne subissent pas cette pression, puisqu'ils ne font pas affaire avec les entreprises dans lesquelles ils détiennent des actions. C'est ce qu'il a déclaré.

Je pense que le secteur reconnaît qu'il y a un problème.

M. Ambachtsheer: Pour que l'on s'entende bien, il faut distinguer entre un fonds géré à l'interne et les cas où les fonds sont donnés en gérance à un tiers, ce qui est souvent le cas des fonds de moins de 1 milliard de dollars. La quasi-totalité des avoirs sont donnés en gérance à des experts financiers tiers.

Par exemple, au Canada, Canadian Pacific Investment Management gère tous les fonds de retraite du CP, d'une valeur proche de 10 milliards de dollars, je crois. Il s'agit essentiellement d'un fonds géré à l'interne. Il faut garder à l'esprit la grille pour comprendre la façon dont ces avoirs sont gérés.

Mr. Por: Both Keith and I tried to make the point that it is incorrect to assume that, if you invest just a little bit in corporate governance, all of a sudden the market will react wonderfully. This corporate governance debate has going on since the late 1980s, early 1990s, and there is still no definite study showing that activist management has outstanding results.

You will hear all sorts of evidence from the big funds but, at the end of the day, I think you will conclude that their efforts are meek. At the end of the day this corporate governance action, quite frankly is marginal in effect from what we found.

Senator Austin: Could I ask you then, is there any large public pension fund that is fully indexed and that is their strategy; or are they mainly indexed but with variations?

Mr. Ambachtsheer: The only one that I am aware of that is a large and growing public sector fund is actually the U.S. Federal Government Employees Fund. They have the traditional defined benefit plan but, some number of years ago, they started the U.S. Government Employees Thrift Plan. That was set up with completely, 100 per cent, passive rules. I think it is now up to \$30 billion to \$50 billion in assets which, by U.S. standards, is still relatively small, but it is growing quite rapidly. There are "automatic-pilot" rules in place which apply to any investment, and personal judgment does not come into it.

Senator Austin: Three years from now when the federal government and the provinces are asking themselves whether a fully indexed Canada Pension Plan Fund is the right way to go or whether they should vary the rules, what advice would the three of you be prepared to offer?

Mr. Por: It depends on what they do. Now, value judgment is involved. The promise has been made there regarding the \$500 million and, if they start managing that actively now, three years hence it would be too early to measure progress. However, after six or seven years Keith, who would be measuring these things, may find that you are actually losing value. The question is: What will the board do once it acknowledge that it did not chose the right manager and take steps to achieve those 50 basis points?

These issues will never go away because the promise is there. The experience is new. The board may be unwilling to accept that it is not doing a good job and may decide to wait for another five or 10 years before it makes a change. We find it is very difficult to change.

Mr. Ambachtsheer: I have a lot of difficulty with a large proportion of the Canadian market being "passively" managed. It is a whole separate discussion as to how you actually run an indexed fund. It is not at all clear to me how it is done. I do not think you can be 100 per cent passive because you are always interacting with other players in the marketplace to try to pick up positions. Interestingly, if you look at the really good passive managers, there is an active dimension to how they actually run the assets.

M. Por: Aussi bien Keith que moi avons essayé de montrer qu'on a tort de penser que, si on investit un peu en régie des sociétés, tout d'un coup le marché va réagir de façon merveilleuse. Ce débat sur la régie des sociétés a lieu depuis la fin des années 80, début des années 90, et aucune étude ne montre encore de façon catégorique que l'activisme en gestion donne des résultats spectaculaires.

Les gros fonds vous diront toutes sortes de choses, mais au bout du compte vous arriverez, je pense, à la conclusion que leurs efforts n'ont guère abouti. Au bout du compte, cette opération de régie de société a un effet accessoire, d'après ce que nous avons vu.

Le sénateur Austin: Dans ce cas, y a-t-il un grand régime de retraite public intégralement indexé et dont c'est la stratégie, ou sont-ils surtout indexés, mais avec des variantes?

M. Ambachtsheer: Le seul que je connaisse qui soit de grande envergure et en expansion, parmi les régimes du secteur public, c'est le U.S. Federal Government Employees Fund. Ce régime comporte le régime de prévoyance traditionnel, mais il y a quelques années il s'est doté d'un régime d'épargne. Ce dernier est géré à 100 p. 100 de façon passive. Je pense qu'il est maintenant passé de 30 milliards à 50 milliards de dollars en avoirs, ce qui pour les États-Unis est relativement peu, mais les avoirs croissent rapidement. Il y a des règles de «pilote automatique» qui s'appliquent à tous les investissements, et le jugement personnel n'entre pas en jeu.

Le sénateur Austin: Dans trois ans, lorsque le gouvernement fédéral et les provinces se demanderont si un RPC indexé à 100 p. 100 est la bonne solution ou s'ils doivent changer la règle, quel conseil leur donneriez-vous tous les trois?

M. Por: Cela dépend de ce qu'ils font. Il y a ici un jugement de valeur. Une promesse a été faite à propos des 500 millions de dollars, et, s'ils se mettent à les gérer activement aujourd'hui, dans trois ans il sera trop tôt pour mesurer les progrès. Toutefois, après six ou sept ans, il se peut que Keith, qui mesure ce genre de choses, constate une dépréciation. La question est la suivante: que fera l'office une fois qu'il aura admis qu'il n'a pas choisi le bon administrateur de fonds et qu'il devra prendre des mesures pour atteindre ces 50 points de base?

Ces problèmes ne disparaîtront jamais parce que la promesse est là. L'expérience est nouvelle. Il se peut que l'office refuse de reconnaître qu'il ne fait pas du bon travail et décide d'attendre cinq ou dix ans de plus avant d'effectuer un changement. Nous avons constaté qu'il est très difficile de changer.

M. Ambachtsheer: J'accepte très mal qu'une grande proportion du marché canadien soit gérée de façon passive. La façon d'administrer un fonds indexé, c'est tout autre chose. Il n'est pas du tout clair dans mon esprit comment cela se fait. Je ne pense pas que la gestion puisse être passive à 100 p. 100, parce qu'on est toujours en contact avec d'autres joueurs sur le marché lorsqu'on essaie d'acquiescer des positions. Chose intéressante, si l'on examine le cas des administrateurs passifs qui se débrouillent très bien, il y a un aspect actif à la façon dont ils gèrent les avoirs.

On top of that you have the whole corporate governance issue that has already been raised: How passive are you with respect to corporate governance issues?

Frankly, I think the passive issue is a bit of a red herring.

The Chairman: I am puzzled by your comment that you have to be active to run a passive fund. I know that is exaggerating what you said, but maybe it reflects the fact that Malcolm and I are mathematicians. If a percentage of various stocks goes into the TSE 300, to take an index, what huge degree of judgment is involved? For example, if you pick a number that works, usually \$100 million, and if 15 per cent of the TSE is in Noranda and then I have got to own 15 per cent of \$100 billion in Noranda. That strikes me as purely mechanistic and not judgmental.

Mr. Ambachtsheer: I think it is mechanistic when you are small, that is, you have a small piece in relation to a large totality. The larger the supposedly passive pool becomes, the more difficulty you will have actually trying to find the securities. People then realize that they have to be in the market for a certain amount of a particular stock.

The Chairman: That implies to me that the size of the fund operating as an index fund is, in fact, going to cause impacts on the index.

Mr. Ambachtsheer: Exactly. Everything is relative.

The Chairman: It is not, in effect, a neutral index player because, by adopting an index strategy, it is, by definition, changing the index.

Mr. Ambachtsheer: Think about the TSE committee that has to revise. Let us say they run off the TSE 300, which may or may not be a good example, but think about the index committee that has to do the revisions two months from now, as to what stocks they kick out of the index and what will come in and the value of that information. Do you see the problem?

The Chairman: Yes. Malcolm, as my fellow mathematician, do you want to reply?

Mr. Malcolm Hamilton: I think it is a different issue. We are not talking here about 100 basis points; we are talking about little, slim margins.

If someone wants to go out and actively chase those slim margins, I have no objection at all. I just do not want a group that is out there saying: We are going to stick huge amounts in this one and small amounts in that one because we have got a vision of the future that is clearer than that of normal Canadians.

The Chairman: Tinkering around the edges is one thing, attempting to be hugely strategic is another.

Mr. Malcolm Hamilton: Yes.

Senator Austin: Mr. Hamilton, you gave us a scenario in which, operating according to index norms, can generally bring

En plus, il y a toute la question de la régie des sociétés qui a déjà été soulevée. Dans quelle mesure est-on passif face à des problèmes de régie des sociétés?

Pour être honnête, je pense que la question de la passivité est une fausse question.

Le président: Je trouve curieux ce que vous avez dit: qu'il faut être actif pour administrer un fonds passif. Je sais que j'exagère vos propos, mais cela reflète peut-être le fait que Malcolm et moi-même sommes des mathématiciens. Si un pourcentage des diverses actions est incorporé au TSE 300, pour choisir un indice, dans quelle mesure faut-il user de jugement? Par exemple, si vous choisissez un chiffre qui se calcule bien, mettons 100 millions de dollars, et si 15 p. 100 de la Bourse de Toronto est constituée par Noranda, alors je détiens 15 p. 100 de 100 milliards de dollars dans Noranda. Pour moi c'est purement mécanique, et cela ne fait pas intervenir le jugement.

M. Ambachtsheer: Je pense que tout se fait de façon mécanique lorsqu'on est petit, c'est-à-dire lorsqu'on a une toute petite partie d'un tout important. Plus grande sera la proportion du fonds qui doit être passif, plus il sera difficile de trouver les titres. Les gens se rendent compte alors qu'ils doivent investir une certaine quantité d'un titre en particulier.

Le président: Cela veut dire pour moi que la taille du fonds qui fonctionne comme un fonds indiciel aura en fait un impact sur l'indice.

M. Ambachtsheer: Exactement. Tout est relatif.

Le président: En fait, l'effet ne peut pas être neutre, car, en utilisant la formule d'indexation, par définitions, on influence l'indice.

M. Ambachtsheer: Pensez à ce que le comité du TSE doit réviser. Disons que le fonds est indexé sur le TSE 300, ce qui n'est peut-être pas un bon exemple, mais songez au comité de l'indice qui doit faire des révisions dans deux mois, pour décider quelles actions seront éliminées de l'index, lesquelles seront ajoutées, et la valeur de cette information. Voyez-vous le problème?

Le président: Oui. Malcolm, en tant que mathématicien, voulez-vous répondre?

M. Malcolm Hamilton: Je pense que c'est un autre problème. Nous ne parlons pas ici de 100 points de base; nous parlons d'un rendement juste au-dessus de la moyenne.

Si quelqu'un veut essayer d'atteindre activement ces rendements juste au-dessus de la moyenne, je n'ai pas d'objection. Je ne voudrais tout simplement pas avoir un groupe qui dise: nous allons investir d'énormes montants dans celui-ci et de petits montants dans celui-là parce que nous avons une vision de l'avenir qui est plus claire que celle du Canadien moyen.

Le président: Jouer un peu avec tout cela, c'est une chose, mais tenter d'adopter toute une stratégie, c'est une autre chose.

M. Malcolm Hamilton: Oui.

Le sénateur Austin: Monsieur Hamilton, vous nous avez donné un scénario selon lequel, en fonctionnant conformément

down the cost base in the economy and encourage higher productivity. Did I understand you correctly?

Mr. Malcolm Hamilton: It is not so much operating on index norms. The economic justification for funding the Canada Pension Plan is to boost savings and boost investment.

Senator Austin: Which allows lower cost capital to be available.

Mr. Malcolm Hamilton: That is right. If you boost savings, and if everybody decides to buy bonds with the result that there are no more bonds available, then the price of bonds will go up and interest rates will drop. That is supposed to send a signal to all Canadian entrepreneurs and companies that they can raise capital less expensively than they would otherwise.

At the margin, some may decide that the factory that was not viable when capital was expensive is now viable. They are to make those decisions that the capital is to be deployed there. That will create job and boost productivity. That is how it is supposed to work.

Frankly, that would happen whether it was actively or passively managed. There is no magic about passive. However, I am not optimistic that any body of this sort will be able to generate enough of the gains from active management to make it worthwhile.

Senator Austin: I understand.

By buying an index, presumably you are buying the most established companies in the country with presumably the best balance sheets; is that correct?

Mr. Malcolm Hamilton: No, that is not so. You need a very broad index for this plan. You do not want this plan chasing the TSE 35 because, as Keith points out, all they will do is drive the shares of the TSE 35 to ridiculous levels. Then we will have great investment, and a low cost of capital for the TSE 35 and no change in the cost of capital for anybody else.

Senator Austin: Yes, exactly.

Mr. Malcolm Hamilton: You need a broad index, and a broadly represented index. How do you do that in Canada? You have got the VSE, Alberta, Montreal, Toronto, what is this sort of universal Canadian equity index, and what would you do in a worldwide index?

There are challenges, but I think those are second-level challenges. I would suggest that you just do something sensible. Have the capital broadly dispersed. Pick a broad index, and just go for it.

Mr. Ambachtsheer: I must have one more go at Malcolm because he is arguing for a lower broad cost of capital across all companies, and I am asking: Why don't we go the next step and

aux normes de l'indice, il est possible de réduire la base du coût dans l'économie et d'encourager une productivité plus élevée. Vous ai-je bien compris?

M. Malcolm Hamilton: Ce n'est pas tellement en fonctionnant selon les normes de l'indice. Ce qui justifie sur le plan économique le financement du Régime de pensions du Canada, c'est que cela permettra de stimuler les économies et l'investissement.

Le sénateur Austin: Ce qui permet d'avoir un coût du capital moins élevé.

M. Malcolm Hamilton: C'est exact. Si l'on stimule l'épargne et si tout le monde décide d'acheter des obligations et que par conséquent il n'y a plus d'obligations disponibles, alors le prix des obligations va augmenter et les taux d'intérêt vont diminuer. Cela est censé envoyer un message aux entreprises et aux entrepreneurs canadiens leur disant qu'ils peuvent emprunter des capitaux à un coût moins élevé qu'ils ne pourraient le faire autrement.

À la limite, certains pourraient décider que l'usine qui n'était pas viable lorsque le capital coûtait cher est maintenant viable. Ils vont décider d'investir du capital dans cette usine. Cela va créer des emplois et stimuler la productivité. Voilà de quelle façon cela est censé fonctionner.

Franchement, cela se produirait, peu importe que le fonds soit géré de façon active ou passive. Il n'y a aucune magie au sujet d'une gestion passive. Cependant, je ne crois pas que quiconque sera en mesure de générer suffisamment de gains d'une gestion active pour que cela en vaille la peine.

Le sénateur Austin: Je comprends.

En achetant en fonction de l'indice, je présume que vous achetez les sociétés les mieux établies au pays, qui ont, je présume, les meilleurs bilans, n'est-ce pas?

M. Malcolm Hamilton: Non, ce n'est pas le cas. On a besoin d'une grande diversification pour ce régime. On ne veut pas courir seulement après le TSE 35, parce que, comme Keith l'a souligné, tout ce que cela va donner, c'est que les actions du TSE 35 vont atteindre des niveaux ridiculement élevés. On aura ensuite un très bon investissement et un coût en capital peu élevé pour le TSE 35, et aucun changement dans le coût du capital pour qui que ce soit d'autre.

Le sénateur Austin: Oui, exactement.

M. Malcolm Hamilton: On a besoin d'un indice très diversifié, où tous les secteurs sont représentés. Comment est-ce qu'on fait cela au Canada? On a le VSE, l'Alberta, Montréal, Toronto, une sorte d'indice boursier canadien universel, et qu'est-ce qu'on ferait avec un indice boursier à l'échelle mondiale?

Il y a des défis, mais je pense que ce sont des défis de second niveau. Je vous suggérerais de faire tout simplement quelque chose de logique. Investissez le capital de façon diversifiée. Choisissez un indice diversifié, et allez-y tout simplement.

M. Ambachtsheer: Je dois poser une autre question à Malcolm, parce qu'il dit que le coût du capital devrait être moins élevé pour l'ensemble des entreprises, et je lui demande: pourquoi

have some experts figure out which companies within that broad spectre deserve the lower cost of capital relative to other ones?

Mr. Malcolm Hamilton: This plan will not have those experts.

Mr. Por: May I just comment because I believe that there is no right answer to this. The problem we are facing is that, on the one hand, you have a promise, and we say that there are well established governance principles so this can be done and, given the risk and rewards, it should be done. That is one way of going.

The other one is to say: given what we know, yes, it can be done but it has never been done for a number of reasons which have nothing to do with theory and the brilliance of the experts. In the future we will know whether we were right or wrong. When we sit down five years from now we will have exactly the same argument. It is a matter of faith.

There are technologies to set up the right board. The question is, do we believe in our ability, societal ability, to put that in place. There is no right and there is no wrong. There is a promise and there is a risk. Eventually, that is what you have to decide.

Senator Austin: I have the impression that choosing the right methodology is more important. Everything is important, but choosing the right methodology is little more important than the people chosen to be on the board.

Mr. Malcolm Hamilton: You can get mired in the technicalities. The question is: What is the objective? Is this board to be told to go out and beat the markets, or to get the run that the markets provide at the lowest possible cost? Those two objectives are a world apart.

Senator Austin: I think that message is clear.

That leads me to the last point I want to ask you, Mr. Hamilton, because you are an actuary. I am looking at remarks of the Minister of Finance before this commitment on December 17, 1997. He has established a 9.9-per-cent rate as being sufficient, actuarially, to fund all of the liability.

The Chairman: That is the contribution rate.

Senator Austin: Yes, to fund all the liability. Are you comfortable with that?

Mr. Malcolm Hamilton: It is not sufficient to fund the liabilities. What he is saying is that that contribution rate, continued indefinitely, will support the plan. At no point do the liabilities ever get funded in the sense that the money is in the fund cover them. He is saying that will, if continued indefinitely, support the plan. I think that is as good and as responsible an estimate as we can have right now. Any adult in Canada should know that no number picked by even the most visionary Minister of Finance will endure for centuries. If birth rates drop or rise, if real wage growth goes up or down, all of those things will move that rate. I have no reason to believe, *ab initio*, that that is biased and that it is more likely to go up than down.

ne pas passer à l'étape suivante et demander à des experts de déterminer quelles entreprises parmi cette large gamme méritent d'avoir le coût du capital le moins élevé par rapport aux autres?

M. Malcolm Hamilton: Ce régime n'aura pas de tels experts.

M. Por: J'aimerais faire un commentaire, car je crois qu'il n'y a pas de réponse juste à la question. Le problème auquel nous devons faire face, c'est que, d'une part, il y a une promesse, et d'autre part nous disons qu'il existe des principes de régie bien établis, de sorte que cela peut se faire et, étant donné les risques et les récompenses, cela devrait être fait. C'est une façon de faire les choses.

L'autre façon est la suivante: étant donné ce que nous savons, oui, cela peut se faire, mais cela n'a jamais été fait pour un certain nombre de raisons qui n'ont rien à voir avec la théorie et le génie des experts. L'avenir nous dira si nous avons raison ou si nous avons tort. Dans cinq ans, nous aurons exactement la même discussion. C'est une question de confiance.

Il existe des technologies pour mettre sur pied l'office approprié. Il s'agit de savoir si nous croyons à notre capacité, la capacité de notre société, de mettre cet office en place. Il n'y a pas de bonnes ou de mauvaises façons de le faire. Il y a une promesse et il y a un risque. En bout de ligne, c'est ce qu'il faut décider.

Le sénateur Austin: J'ai l'impression qu'il est plus important de choisir la bonne méthode. Tout est important, mais choisir la bonne méthode est un peu plus important que les gens que l'on choisit pour faire partie de l'office.

M. Malcolm Hamilton: On peut s'embourber dans des détails techniques. La question est de savoir quel est l'objectif. Est-ce qu'on doit demander à l'office de surpasser le marché ou de faire aussi bien que les marchés, mais au coût le plus bas possible? Ce sont deux objectifs tout à fait opposés.

Le sénateur Austin: Je pense que ce message est clair.

Cela m'amène à la dernière question que je voulais vous poser, monsieur Hamilton, car vous êtes actuaire. Je regarde des observations que le ministre des Finances a faites avant cet engagement du 17 décembre 1997. Il a établi qu'un taux de 9,9 p. 100 est suffisant sur le plan actuariaire pour financer tout le passif.

Le président: C'est le taux de cotisation.

Le sénateur Austin: Oui, pour financer tout le passif. Êtes-vous à l'aise avec cela?

M. Malcolm Hamilton: Cela n'est pas suffisant pour financer le passif. Ce qu'il dit, c'est que ce taux de cotisation, maintenu indéfiniment, soutiendra le régime. Mais il n'y aura jamais dans ce fonds assez d'argent pour financer tout le passif. Il dit que si ce taux est maintenu indéfiniment, cela permettra de maintenir le régime. Je pense que c'est l'estimation la meilleure et la plus responsable à l'heure actuelle. N'importe quel adulte au Canada devrait savoir qu'aucun taux choisi par le ministre des Finances même le plus visionnaire ne pourra résister au temps qui passe. Si le taux de natalité diminue ou augmente, si le taux réel de rémunération diminue ou augmente, tout cela va influencer sur ce taux. Je n'ai aucune raison de croire au départ qu'il est faussé et qu'il risque davantage d'augmenter que de diminuer.

Senator St. Germain: Did you concur with his statement that the selection of methodology is more important than the board? The methodology has to be set by the board.

Mr. Por: What is most important is the quality of the first board you pick, especially the chair.

Senator Austin: The implied premise of that is that you have a highly experienced leader of this plan who understands the methodological choices that need to be made.

Mr. Por: That leader will outline the choices to the board. They will argue for the alternatives they favour, but the board has to make a final judgment: Will we try to live up to the promise or not? Are we going to build that organization or not? A quality board is essential; in other words, those in charge must have an understanding of their responsibilities.

Senator Tkachuk: My view is that this fund will do better than the other fund did. It cannot be any worse. Then we have the question of accountability. To whom is the the board of directors accountable? Whose money is it? Even though it is not their money, they play with it as if it were their money. Political decisions were made when the board was set up. The pension was set up fund in 1967, and they have made political decisions as to what should happen to that cash ever since. They even made political decisions knowing the problems that existed with the Canada Pension Plan when they decided to revolve the debt once again at market rate so the provinces would be able to revolve their debt. Another political decision was that 50 per cent of the money ought to be invested in provincial bonds. That was a political decision. They, in fact, directed the fund.

When we talk about public pension funds we should remember that we are not talking about government, we are talking about the public at large, people who have, as beneficiaries, a role to play in the selection of the board of directors. We do not have that here. This is, in effect, a Crown corporation, and that, to me, is a strange, ugly vehicle. I do not like Crown corporations. They are responsible to no one.

How do we set this up so that the money is seen to be the people's money? It is extracted from the people by law. There is no choice. How can we be sure it will be treated as the people's money, and how can the people have a say in how this money will be treated? I will tell you, if there is the opportunity, the politicians will use it.

Mr. Por: You have touched on the most difficult issue respecting the nature of a public sector board. It is public money, but how can those responsible for it be held accountable in practical terms?

The CPP could have been set up so that the government would have control of this money. They are accountable to the voters every four years.

Le sénateur St. Germain: Êtes-vous d'accord avec lui lorsqu'il dit que le choix de la méthode est plus important que l'office? La méthode doit être établie par l'office.

M. Por: Ce qui est le plus important, c'est la qualité du premier office que vous choisissez, particulièrement la qualité du président.

Le sénateur Austin: On suppose qu'à la tête de ce régime il y aura un dirigeant qui a beaucoup d'expérience et qui comprend le choix des méthodes qu'il faut faire.

M. Por: Ce dirigeant présentera les choix à l'office. Les membres feront valoir les choix qu'ils préconisent, mais l'office devra prendre la décision finale: Allons-nous essayer de respecter la promesse ou non? Allons-nous mettre sur pied cette organisation ou non? Il est essentiel d'avoir un office de qualité; en d'autres termes, ceux qui le dirigent doivent bien comprendre leurs responsabilités.

Le sénateur Tkachuk: Je suis d'avis que ce fonds réussira mieux que l'autre. Cela ne pourrait être pire. Il y a ensuite la question de reddition de comptes. À qui le conseil d'administration doit-il rendre des comptes? À qui appartient l'argent? Même si ce n'est pas leur argent, ils jouent avec cet argent comme si c'était le leur. Des décisions politiques ont été prises lorsque l'office a été mis sur pied. On a créé le fonds de pension en 1967, et ils ont pris une décision politique relativement à ce qui devrait arriver à cet argent depuis. Ils ont même pris des décisions politiques connaissant les problèmes qui existaient dans le Régime de pensions du Canada lorsqu'ils ont décidé de renouveler encore une fois la dette au taux du marché afin que les provinces puissent renouveler leur dette. Une autre décision politique, c'est que 50 p. 100 de l'argent doit être investi dans des obligations provinciales. C'était une décision politique. Ils ont en fait dirigé le fonds.

Lorsque nous parlons des fonds de pensions de l'État, on devrait toujours se rappeler que nous ne parlons pas du gouvernement, que nous parlons de la population en général, des gens qui, en tant que bénéficiaires, ont un rôle à jouer dans le choix de leur conseil d'administration. Nous n'avons pas cela dans ce cas-ci. Il s'agit en fait d'une société d'État et pour moi, il s'agit d'une façon de faire bien bizarre qui ne me plaît pas. Je n'aime pas les sociétés d'État. Ils ne sont responsables devant personne.

Comment peut-on faire pour que l'argent soit considéré comme appartenant aux gens? La loi exige que les gens contribuent au régime. Ils n'ont pas le choix. Comment pouvons-nous nous assurer que cet argent sera considéré comme l'argent du peuple, et comment les gens peuvent-ils avoir leur mot à dire dans la façon dont cet argent sera traité? Je vous le dis, s'ils en ont l'occasion, les politiciens l'utiliseront.

M. Por: Vous avez mis le doigt sur le problème le plus difficile concernant la nature d'un office du secteur public. Ce sont des fonds publics, mais comment ceux qui en sont responsables peuvent-ils en être tenus responsables sur le plan pratique?

Le RPC aurait pu être mis sur pied de façon à ce que le gouvernement puisse contrôler cet argent. Les députés sont responsables devant les électeurs tous les quatre ans.

However, as a society, we made a decision that that was not a good idea. Therefore, we set up what is, in fact a trust managed by a board. We chose people to sit on this board to act on our behalf and we, as beneficiaries, can do little to influence their decisions. Once they are appointed, unless they cheat and lie, we will be unable to remove those people.

I think there should be term limit. Perhaps after eight years a member of the board should not be reappointed. However, experience suggests that, once an appointment is made, it is very difficult to terminate a member. Therefore, there should be some automatic mechanism.

You have to trust the process. Once you have set up a financial institution, so to speak, with independent people governing it, they are accountable to society in broad terms, but they accountable to themselves in practical terms. In setting this up, it is important that there be some mechanisms to provide periodic evaluation.

Therein lies the problem of every public sector pension fund by and large, and that is you are accountable to constituency groups, such as the unions, but the same problems exist.

Senator Tkachuk: Do you think that there should be a statutory review section in the act itself?

Mr. Por: Yes, I think it would help. A term limit would also help. However, in legislation you cannot specify what kind of review will take place. You can say that every four years there will be an independent board evaluation process but the legislation is not the vehicle to actually set out the mechanism.

If the board has some sort of evaluation every five years it will give them an opportunity to step back and assess their own performance.

Mr. Ambachtsheer: There is an adage in business: What gets measured gets managed. One of the absolute keys in this whole process is to have a clear understanding of the mandate of this organization and how results are measured. What is it trying to do? Then you need some objective measures. That helps focus the mind as to how you organize to produce what you want.

The Chairman: I totally agree with your comment that what gets measured gets managed and, by implication, what does not get measured does not get managed. What things ought to be measured, other than rate of return?

Mr. Ambachtsheer: The problem with a raw rate of return measure is it is very difficult to directly infer quality of management from that.

One of the key drivers of a rate of return is the chosen investment policy. For example, Malcolm here is recommending that the board seriously consider a virtually all equity type investment policy. Clearly, whatever benchmark you use should recognize that policy.

Cependant, en tant que société, nous avons décidé que ce n'était pas une bonne idée. Par conséquent, nous avons en fait établi une fiducie qui est gérée par un office. Nous choisissons les membres de cet office qui doivent agir en notre nom et nous, en tant que bénéficiaires, ne pouvons faire grand-chose pour influencer leurs décisions. Une fois qu'ils sont nommés, à moins qu'ils ne mentent et trichent, nous ne pouvons pas les destituer.

Je pense que leur mandat devrait être limité. Après peut-être huit ans, le mandat d'un administrateur ne devrait pas être renouvelé. Cependant, nous savons d'expérience qu'une fois un administrateur nommé, il est très difficile de mettre fin à son mandat. Par conséquent, il devrait exister une sorte de mécanisme automatique.

Il faut faire confiance au processus. Lorsqu'on a mis sur pied une institution financière, pour ainsi dire, ayant à sa tête des personnes indépendantes, ces dernières sont responsables à la société de façon générale, mais elles sont responsables à elles-mêmes sur le plan pratique. Il est donc important qu'il y ait des mécanismes pour prévoir une évaluation périodique.

C'est le problème que l'on retrouve de façon générale dans tout fonds de pensions du secteur public, c'est-à-dire qu'on est responsable devant les groupes d'intéressés, notamment les syndicats, mais le même problème existe.

Le sénateur Tkachuk: À votre avis devrait-il y avoir un article dans la Loi même prévoyant un examen obligatoire?

M. Por: Oui, je pense que ce serait utile. Un mandat limité aiderait également. Cependant, on ne peut spécifier dans la loi quel type d'examen sera fait. On peut dire que tous les quatre ans il y aura une évaluation par un comité indépendant, mais ce n'est pas dans la loi que l'on doit préciser en fait quel sera le mécanisme.

Si l'office faisait l'objet d'une sorte d'examen à tous les cinq ans, cela lui donnerait un certain recul lui permettant d'apprécier son propre rendement.

M. Ambachtsheer: En affaires on dit ceci: on gère ce qu'on peut mesurer. Dans tout ce processus, il faut absolument comprendre le mandat de cet organisme et la façon de mesurer les résultats. Qu'est-ce que l'organisme essaie de faire? Ensuite, il vous faut des mesures objectives. Cela vous aide à vous organiser en conséquence.

Le président: Je suis complètement d'accord avec vous lorsque vous dites qu'on gère ce qu'on peut mesurer et il s'ensuit qu'on ne peut pas gérer ce qu'on ne peut pas mesurer. Qu'est-ce qu'il faut mesurer, à part le taux de rendement?

M. Ambachtsheer: Lorsqu'on mesure le taux brut de rendement, il est très difficile d'en déduire la qualité de la gestion.

La politique d'investissement choisie constitue l'un des facteurs clés du taux de rendement. Par exemple, Malcolm propose que l'office songe sérieusement à adopter une politique d'investissement en actions, quasiment à l'exclusion de tout autre investissement. Il est évident que peu importe votre point de référence, il faut tenir compte de cette politique.

For example this notion, which is becoming now fairly broadly accepted, of risk adjusted net value added would reflect the choice of a policy. It would reflect the cost of running the operation. It would also reflect the cost of risk capital, so that if risks were taken through active management, that would imply a certain hurdle rate would have to be met.

It is the same idea that is now gaining broad acceptance in the corporate sector called "EVA", economic value added, which basically says an organization is producing value for shareholders when it produces results net of its cost of operation and net of paying back some costs of equity capital. You can develop a similar matrix for an investment business.

If we could be clear that the business of the CPP investment board is either to produce zero risk adjusted net value added, which is a purely passive approach, or to produce a positive number within some risk constraints, then immediately we would have set the guidelines for how the business will be evaluated.

Mr. Por: Once you start measuring, you have to measure whose contribution was what portion of the value added because boards have a mixed policy. If they decided to be 100 per cent in equity as opposed to 50 per cent in equity, that would really be the board's decision. Periodically, the board has to measure how well it is doing given the organizational objective set forth. They must ask themselves: Did we follow our policy? Did we actually interfere with management responsibility? Are we really spending the time the way we should? Are we really clear about our communications with our constituency group?

Apart from the actual product, which is investment returns, the technology of which has already been established, there is another dimension in that you look at the organization from the board down and make sure that these interactions between the different decision-making levels, that is, governing fiduciaries, managing fiduciaries and operating fiduciaries, are actually followed as well.

Mr. Malcolm Hamilton: The mechanism usually used to accomplish what you want to accomplish will not be available to this plan. With the Ontario Teachers' Plan, what disciplines them to focus on member interest, is the fact that statements go out every year and, among other things, which demonstrate how the Ontario Teachers Pension Fund performed versus its objectives, and other kinds of funds.

If there are headlines in the paper every year about how the Canada Pension Plan did vis-à-vis some comparable other plan, that will get people focused.

There is a danger here, though, that is not in the Ontario Teachers' Plan. If the Ontario Teachers' fund does better than expected for a period of time, there is a real dividend. There is real, tangible benefit for the members. Either their contributions

Le concept de la valeur nette ajoutée en tenant compte des risques, concept qui commence à recevoir l'approbation générale, refléterait le choix d'une politique. Il refléterait le coût de fonctionnement de l'activité, ainsi que le coût du capital de risque, et alors si on court certains risques par l'entremise d'une gestion active, il faudrait alors atteindre un certain taux de rendement minimal.

Ceci rejoint le concept de la valeur économique ajoutée, une notion qui commence à être généralement reçue au sein du secteur des entreprises. Selon ce concept, de la valeur économique ajoutée, une organisation produit donne une certaine valeur pour ses actionnaires lorsqu'elle fait un profit une fois qu'on a déduit le coût de fonctionnement et le remboursement d'un certain pourcentage du coût de ses capitaux propres. Vous pouvez élaborer une matrice semblable pour une entreprise de placements.

Si on savait de façon claire que le mandat de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, est de produire une valeur nette ajoutée en tenant compte d'un risque zéro, c'est-à-dire une approche passive, ou de produire un profit en tenant compte de certaines limitations des risques, eh bien, nous aurions établi les lignes directrices précisant comment évaluer son rendement.

M. Por: Une fois que vous commencez à mesurer, il faut déterminer le pourcentage de la valeur ajoutée que représente chaque contribution, parce que les conseils d'administration ont une politique mixte. En effet, il incombe à chaque conseil de déterminer s'il veut faire un investissement en actions à 100 p. 100 ou à 50 p. 100. De temps à autre, le conseil doit évaluer son rendement en fonction de ses objectifs. Le conseil doit se poser la question suivante: est-ce que nous avons suivi notre politique? Nous sommes nous ingérés dans des questions qui relevaient de la gestion? Faisons-nous un bon emploi de notre temps? Est-ce que nous communiquons de façon claire avec notre groupe d'intéressés?

À part le produit lui-même, c'est-à-dire le rendement du capital investi, un concept déjà établi, il faut examiner un autre aspect de l'organisation, du conseil jusqu'en bas, dans le but de s'assurer qu'on donne suite à l'interaction entre les divers paliers décisionnels, c'est-à-dire les fiduciaires d'administration, les fiduciaires de gestion et les fiduciaires de fonctionnement.

M. Malcolm Hamilton: Le mécanisme qui sert normalement à atteindre ce but n'est pas prévu par ce régime. Dans le cas du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, le conseil doit tenir compte des intérêts des membres parce qu'il doit publier un bilan annuel qui démontre, entre autres choses, le rendement de son régime de retraite par rapport à ses objectifs, et par rapport à d'autres caisses de retraite.

Si le rendement du Régime de pensions du Canada fait les manchettes chaque année, en comparaison avec une autre caisse de retraite, la population s'y intéressera.

Le Régime de pensions du Canada comporte un danger qui n'existe pas dans le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Si le rendement de ce dernier est plus élevé que prévu pendant une certaine période de temps, il y a un

will drop noticeably or there be a lot of money available to improve benefits.

The Canada Pension Plan, by virtue of the arithmetic, by virtue of the fact that it is only 20 per cent funded, will not have that link. There is the danger, if you get everybody to focus very much on the return, and if the fund does better, the expectation of the beneficiaries will be that they will get a bigger pension or that they will be able to retire at 60 with no reduction in CPP benefit. They will expect to be rewarded for that performance. I think we will come up short on the rewards because we do not have enough money to generate it.

The Chairman: Which means there is a role for the board in managing public expectations.

Mr. Por: The one problem you will always find in a public sector pension is that you cannot manage the expectation along those lines. At the end of the road the measure is always that how well we did against other funds. Even if the fund is significantly different from other funds, which this fund will be, it will not avoid the analyses and comparisons with other funds. Therein lies the problem, because there will be all kinds of articles stating that the board is mismanaging the fund because these comparisons will have been made.

Senator Tkachuk: You have hit the nail on the head, because this is a political instrument and, as such, it is exposed to all the vagaries of politics. How we choose the board of directors, how this board reports to Parliament, and how the audit is done, is not only important from the point of view of the fund, but it is also important to the public in general, because this exposes the public to what is happening within the fund. Frankly, if all of this information is buried in private audits as a report sent to the Minister of Finance, and the appointees to this board are a bunch of provincial ministers with no exposure to Parliament so that people can see who is on the board, then what you have is a situation where it will be used for political purposes. Opposition parties will say, and why not: Gee, on my mutual fund I made 18 per cent last year, this fund only made 4 per cent.

This is what will happen, gentlemen. We are setting up an instrument for 30, 40 or 50 years and we have to get it right. As I see it, this fund will be in trouble in five or six years, not only from the point of view of it being political, but from the point of view of those who will perceive it.

Mr. Por: I do not share that concern. Basically, this fund, no matter what you do, will perform reasonably well because, first of all it is well set up. They will be following a reasonably well established tradition. I think the objectives can be explained to the public.

véritable dividende. Il y a un avantage réel, concret pour les membres. Les primes seront réduites de façon importante ou il y aura beaucoup plus d'argent pour améliorer les avantages.

On ne pourra pas faire un tel lien avec le Régime de pensions du Canada en raison du fait que le Régime n'est financé qu'à 20 p. 100. Si tout le monde s'intéresse au rendement du capital investi, et si le rendement du fonds s'améliore, les prestataires pourraient s'attendre à des prestations de retraite plus importantes ou ils pourraient s'attendre à prendre leur retraite à l'âge de 60 ans sans réduction des prestations du RPC. Ils vont vouloir tirer profit de ce rendement supérieur. On aura mal à donner suite à de telles attentes parce que nous n'avons pas assez d'argent pour le faire.

Le président: Alors l'office doit gérer les attentes du public.

M. Por: Dans le cas des régimes de retraite du secteur public, vous allez toujours devoir faire face à un problème, et c'est que vous ne pouvez pas gérer les attentes de cette manière. Au bout du compte, il faut toujours comparer le rendement de notre régime à celui des autres caisses de retraite. Même si ce régime est très différent des autres, ce qui est le cas en l'occurrence, on ne peut pas éviter les analyses et les comparaisons avec d'autres caisses de retraite. Et c'est là que réside le problème, parce qu'il y aura toutes sortes d'articles de journaux précisant que l'office gère mal la caisse de retraite à cause de toutes ces comparaisons.

Le sénateur Tkachuk: Vous avez mis le doigt dessus, parce qu'il s'agit d'un instrument politique et alors il est exposé à tous les caprices de la politique. Notre façon de choisir les administrateurs de l'office, la manière dont cet office fait rapport au Parlement, et la façon de faire la vérification, sont très importants non seulement du point de vue de la caisse de retraite mais aussi du point de vue du grand public, parce que ces choses-là informent le grand public de ce qui se passe au sein de cette caisse de retraite. En toute honnêteté, si tous ces renseignements étaient cachés dans des vérifications privées sous forme d'un rapport envoyé au ministre des Finances, et si tous les administrateurs de cet office n'étaient que des ministres provinciaux dont les noms ne seraient pas connus au Parlement, et de cette façon le grand public ne saurait pas qui siège à cet office, et alors ce que vous avez à ce moment-là, c'est une situation qui pourrait être manipulée à des fins politiques. Les partis de l'opposition diront, et avec raison: eh bien, le rendement du capital investi dans mes fonds mutuels était de 18 p. 100 l'année passée, et pourtant le rendement de cette caisse de retraite n'est que 4 p. 100.

Messieurs, voilà ce qui va arriver. Nous sommes en train de mettre au point un instrument qui va durer pendant 30, 40 ou 50 ans et il faut le faire correctement. D'après moi, cette caisse de retraite va connaître des problèmes d'ici cinq ou six ans. Premièrement, il y aura des problèmes parce qu'il s'agit d'un instrument politique et deuxièmement, elle va connaître des problèmes de perception.

M. Por: Je ne partage pas cette préoccupation. Dans l'ensemble, cette caisse de retraite, peu importe ce que vous faites, aura un rendement raisonnable parce qu'elle est bien établie. L'office va suivre une tradition qui est assez bien établie. Je crois qu'on peut expliquer ces objectifs au grand public.

Mr. Ambachtsheer: As a counterpoint, let me ask: What do you think about the disclosure level of the mutual fund industry in terms of its ability to explain to its customers whether they are creating value for their customers?

Senator Tkachuk: You see a report in the paper every day.

Mr. Ambachtsheer: Yes, that that's not information.

Senator Tkachuk: That is all people care about. That is my point.

Mr. Por: We should not shrink from setting up an actively managed program because of public perception.

Senator Tkachuk: I am not against this. We do not disagree, and I certainly do not disagree with the principle of the bill. I disagree with points of substance in the bill, not the principle of the bill. It is not that we are against doing this or anything like that. All I am asking is: To whom are the board members responsible?

Mr. Por: Once you set up a fund and a board, and the fund's purpose is to the good of the public, the board, for all practical purposes, is accountable to itself.

Senator Tkachuk: Are you saying it should not have to report to Parliament?

Mr. Por: In what sense?

Senator Tkachuk: By reporting to Parliament, like any other Crown corporation, and being questioned by Members of Parliament?

Mr. Por: They should be compelled to explain why they are taking certain decisions. However, I do not believe we want individual members to be removed from the board.

Senator Tkachuk: I did not say that.

Mr. Ambachtsheer: There is a three-year review process of the whole CPP deal. This is being created as a joint partnership between the federal government and the provinces. I would see that, as part of the three-year review process where all aspects of the CPP deal are reviewed between the partners, this would be an important new dimension to evaluate how well the CPP investment board is operating, and if it is not meeting certain standards, I would see that review process picking that up and something being done about it.

Mr. Por: Periodically, the board should go to Parliament and explain why they are doing what they are doing.

Senator Oliver: My question goes back to good governance matters.

At the outset of your evidence when you were going through the organizational design study that you did, you told us that it is very important that the first principles must be the right people. You went on to say that you start with a vision, and then you must

M. Ambachtsheer: Permettez-moi de vous poser, en contrepoint de votre observation, la question suivante: Que pensez-vous du niveau de divulgation du secteur des fonds mutuels en ce qui concerne sa capacité d'expliquer à ses clients si oui ou non ils créent une certaine valeur pour les clients?

Le sénateur Tkachuk: Il y a un rapport quotidien dans le journal.

M. Ambachtsheer: Oui, mais ce n'est pas de l'information.

Le sénateur Tkachuk: Mais c'est tout ce que les gens veulent. C'est ce que j'essaie de vous dire.

M. Por: La perception du grand public ne devrait pas nous empêcher d'établir un programme géré de façon active.

Le sénateur Tkachuk: Je ne suis pas contre cette idée. Nous ne sommes pas contre et, pour ma part, je ne suis pas certainement contre le principe de ce projet de loi. Je ne suis pas d'accord avec certaines questions de fond contenues dans ce projet de loi, mais je ne suis pas contre le principe. Nous ne sommes pas contre cette initiative. Je vous demande simplement à qui l'office doit-il rendre compte?

M. Por: Une fois que vous avez établi une caisse de retraite et un office, et le but de cette caisse de retraite est l'intérêt du public, à ce moment-là, l'office, à toutes fins pratiques, a des comptes à rendre à lui-même.

Le sénateur Tkachuk: Dites-vous que l'office ne devrait pas être tenu de faire rapport au Parlement?

M. Por: Dans quel sens?

Le sénateur Tkachuk: En faisant rapport au Parlement, comme n'importe quelle autre société de la Couronne, et en devant répondre aux questions des députés?

M. Por: Les administrateurs devraient être tenus d'expliquer pourquoi ils prennent certaines décisions. Je ne crois toutefois pas que le mandat des administrateurs devrait pouvoir être révoqué.

Le sénateur Tkachuk: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

M. Ambachtsheer: L'entente relative au RPC fera l'objet d'un examen après trois ans. Il s'agit d'un office qui sera créé conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces. Il me semble que l'examen après trois ans où les partenaires se pencheront sur tous les aspects de l'entente du RPC comporterait une importante nouvelle dimension, qui consisterait à évaluer le fonctionnement de l'office d'investissement du Régime de pensions du Canada. Si le fonctionnement de l'office était jugé déficient au cours de l'examen, on prendrait des mesures en conséquence.

M. Por: L'office devrait périodiquement se présenter devant le Parlement pour expliquer ses décisions.

Le sénateur Oliver: Ma question revient aux aspects relatifs à la saine gestion.

Au début de votre témoignage, quand vous nous avez fait part de l'étude que vous avez faite relativement au modèle organisationnel, vous nous avez dit qu'il serait important de bien choisir les premiers administrateurs. Vous avez poursuivi en disant

have a mission statement which you must carry out with good governance.

Since you know what the government is trying to do here with the CPP, and since you know what their objects are, can you suggest what language they ought to use in this mission statement so that, at least, they will have the right language at the outset?

At our briefing this morning we were told that, the objective of the board is to manage any amounts that are transferred to it in the best interest of the contributors and beneficiaries, and to invest its assets with a view to achieving maximum rate of return without undue risk of loss.

Mr. Por: That would not be it.

Senator Oliver: I would like to have your suggestions.

Mr. Ambachtsheer: One of the responsibilities of the board is a fiduciary responsibility. That is a very powerful type of position where someone is willing to be accountable for achieving certain results on behalf of other parties.

The "fiduciaries", and that is what the members of that first board will be, should take that very broad statement and give it a specific content and to say, "We believe that, in the context of the CPP investment board in 1998, given the realities of everything we know, this is how we interpret that broad statement." I think they have to give it very specific content.

One of the issues they will have to deal with quite quickly is this whole issue of active/passive. As you have already discussed this morning, if it is a completely passive shop that just tries to represent some broad market exposure, then that leads you down a very different path from the one you would follow if, there were active management content. Then you need to get into the whole issue of what is that active management dimension; what should it be able to produce; and how are we to go about actualizing that?

That is the specific content that has not been filled in yet.

Senator Oliver: If you were on that first board, what are some of the words and concepts that you would want to see included in the language of the legislation?

Mr. Ambachtsheer: The first issue they would have to deal with is what Malcolm Hamilton talked about this morning as the "broad asset allocation policy."

Senator Oliver: Yes, that is whether it will be more equities than bonds, and so on.

Mr. Ambachtsheer: The record and research show that which track you decide to run on is a major determinate as to where you end up between that nominal 8 per cent and 6 per cent.

I see that as being one of the major agenda items that the board would have to deal with. Will they have a heavy equity orientation, or will they take a much more balanced approach? I

qu'il faudrait d'abord s'entendre sur une vision, puis élaborer un énoncé de mission, mission qu'il faudrait accomplir par des pratiques compatibles avec une saine gestion.

Étant donné que vous savez ce que le gouvernement essaie de faire ici à l'égard du RPC et que vous savez quelle est la mission confiée à l'office, pourriez-vous proposer une formulation qui pourrait être utilisée pour cet énoncé de mission afin que nous ayons au moins l'assurance que la formulation sera la bonne?

À la séance d'information de ce matin, on nous a expliqué que l'office a pour mission de gérer les sommes qui lui sont transférées dans l'intérêt des cotisants et des bénéficiaires et de placer son actif en vue d'un rendement maximal tout en évitant des risques de pertes excessives.

M. Por: Ce n'est pas ainsi que je formulerais l'énoncé.

Le sénateur Oliver: Je voudrais que vous nous fassiez des suggestions.

M. Ambachtsheer: L'office a notamment une responsabilité fiduciaire. Étant donné qu'ils jouiront ainsi d'un pouvoir énorme, les administrateurs devront être prêts à rendre des comptes pour ce qui est d'obtenir certains résultats au nom d'autres parties.

Les «fiduciaires», car c'est ce que seront les administrateurs qui composeront le premier conseil, devraient prendre cette déclaration très générale et l'étoffer de manière à dire: «Nous estimons que, dans le contexte de 1998, soit au moment où l'Office d'investissement du RPC est créé, et étant donné tout ce que nous savons de la situation actuelle, voici comment nous interprétons cette déclaration générale». Je crois qu'ils doivent l'étoffer de manière à y rattacher un contenu bien précis.

Ils devront notamment s'attaquer très rapidement à toute cette question du choix entre une gestion active et une gestion passive. Comme vous avez déjà pu le constater ce matin, s'il s'agit d'une gestion purement passive qui ne fait que refléter une certaine exposition générale sur le marché, on se lance ainsi dans une trajectoire très différente de celle qu'on suivrait si l'on optait pour une gestion active. Il faut alors s'interroger sur ce que devrait être cette gestion active; ce qu'elle devrait permettre d'obtenir comme résultat; et sur les moyens à prendre pour y arriver.

Voilà les détails qu'il reste à ajouter à la déclaration.

Le sénateur Oliver: Si vous étiez au nombre de ces premiers administrateurs, quels seraient certains des termes et des concepts que vous souhaiteriez voir dans la formulation de la loi?

M. Ambachtsheer: La première question que les administrateurs auraient à régler serait celle de la «vaste répartition de l'actif» dont Malcolm Hamilton a parlé ce matin.

Le sénateur Oliver: Oui, c'est-à-dire si l'actif comprendra plus d'actions que d'obligations, et cetera.

M. Ambachtsheer: Les données et les recherches sur le sujet montrent que la voie qu'on décide de suivre joue un rôle déterminant et peut faire la différence entre un taux nominal de 8 p. 100 et un taux de 6 p. 100.

Selon moi, cette question sera un des principaux points que l'office aura à trancher. Optera-t-il pour un actif composé en très grande partie d'actions, ou préférera-t-il des placements plus

see that as being a major issue on which they should seek good advice. They will have to debate it.

Senator Oliver: What would your advice be?

Mr. Ambachtsheer: I am with Malcolm on this one.

Senator Oliver: Is that because it is so long-term?

Mr. Ambachtsheer: It is so long-term that I think there is an opportunity to create maximum return over the long-term. The downside of that is that the board has to manage, as we were saying earlier, public opinion. To the degree that they run an asset mix policy, which is different from many other pension funds, immediately they have got that potential exposure where their policy difference could lead to different returns over a three-year period, let us say, and the question they are going to have to ask themselves is: Can we manage public opinion through that? If equities had, relatively, a bad three-year spell so that they ended up with a relatively lower rate of return than a lot of other funds, the public will conclude that that is because they have a different policy.

Those are the kind of discussions the board must have.

Mr. Por: The motherhood statement is the best one can produce at this point in time. You have basically decided to have a board. There will be a process of selection of 10 people, if I remember well. Then there will be a process whereby all the pros and cons will be presented to the board and, at the end of the day, you have a mission statement for the plan, which is not to provide the highest return with the risk assumed, because if you do not define the risk assumed the statement does not make any sense. The board has to produce a series of investment principles and beliefs based on the presentations by different experts. They must define the risks and, given these risks, they must decide, for example, whether to go for active management by asset cost and be willing to take the risk of active management in return for the extra return, 50 basis points, over the next 10 year.

The motherhood statement must be translated into measurable and actionable items, which could be audited after five or six years. To come up with an overall mission statement at this point in time, is not relevant because we have not yet appointed the group of people who will actually assume the risk, or assume the risk on our behalf.

Mr. Ambachtsheer: I have discovered that it is the process that develops mission statements. You cannot do it before the fact. It is the interaction between those 12 people, given the broad mandate and given the specifics, that will lead to a mission statement that they will have to go public with.

équilibrés? Ce sera là une question importante sur laquelle les administrateurs devraient chercher à obtenir de bons conseils. Ils devront en débattre.

Le sénateur Oliver: Quels conseils leur donneriez-vous vous-même?

M. Ambachtsheer: Je suis du même avis que Malcolm à ce sujet.

Le sénateur Oliver: Est-ce parce qu'il s'agit de quelque chose qui est vraiment à long terme?

M. Ambachtsheer: Le terme est effectivement tellement long qu'ils ont la possibilité de chercher à optimiser le rendement sur le long terme. L'inconvénient de cette démarche, c'est que, comme nous le disions tout à l'heure, l'office aura à gérer l'opinion publique. Dans la mesure où il se dotera d'une politique de composition de l'actif différente de celle de bien d'autres régimes de pension, il devra aussitôt composer avec le risque que ces rendements sur trois ans, mettons, seront différents des rendements des autres, et les administrateurs devront alors se demander: pouvons-nous gérer l'opinion publique de manière à bien tirer notre épingle du jeu? Si le marché des actions connaissait une période relativement mauvaise de façon que le taux de rendement serait relativement bas comparativement à celui de bien d'autres fonds, le public y verra une conséquence de la différence de politique.

Voilà les choses dont les administrateurs devront discuter.

M. Por: La formulation difficilement constatable que nous avons à l'heure actuelle est la meilleure que nous puissions avoir pour l'instant. Vous avez essentiellement décidé qu'il y aurait un office. Il y aura un processus qui, si je me souviens bien, se soldera par le choix de 10 administrateurs. Puis, il y aura un processus par lequel les avantages et les inconvénients seront présentés aux administrateurs qui, au bout du compte, formuleront un énoncé de mission, qui ne consistera pas à assurer le rendement le plus élevé possible indépendamment du risque, car à moins que le risque ne soit défini, l'énoncé de mission n'a pas de sens. Les administrateurs doivent formuler des opinions et des principes en matière de placements à partir des arguments qui leur auront été présentés par divers experts. Ils devront définir les risques et décider, à la lumière des risques qu'ils auront définis, si par exemple, ils veulent opter pour une gestion active selon le coût des éléments d'actif et assumer le risque qui en découle en échange d'un rendement accru, de 50 points de base, sur les dix années à venir.

La déclaration générale doit être traduite en des mesures concrètes et mesurables, qui pourraient être vérifiées après cinq ou six ans. Il ne servirait à rien de formuler un énoncé de mission détaillé à ce moment-ci puisque les personnes qui seront nommées et qui assumeront le risque ou qui l'assumeront en notre nom n'ont pas encore été nommées.

M. Ambachtsheer: J'ai constaté que c'est le processus qui donne naissance aux énoncés de mission. Ces énoncés ne peuvent pas être formulés à l'avance. C'est l'interaction entre les 12 personnes, dans le cadre du mandat général et des orientations plus précises, qui conduira à un énoncé de mission que les administrateurs devront rendre public.

Senator Oliver: It really goes back to your first statement, which is to get the very best board possible who can visualize and help put real teeth in this mission statement. That is what will determine the success of this board.

Mr. Por: That is correct, but you also have to educate them about the system. We cannot just ask them: What do you think we should manage? We have to itemize the risks they can manage, including public perception, relative rate of return, political risk, management risk, and any others, and they have to make an informed opinion on that. They should then write it up in a statement.

Senator Callbeck: Mr. Chairman, I had questions on accountability which have pretty well been answered.

If you were responsible for setting this up are there extra provisions that you would want included regarding the whole accountability issue, or are you comfortable with what is there?

Mr. Ambachtsheer: A lot is included there, and it covers a lot of eventualities. There is, though, the 90/10 rule about everything. It is that the first 10 per cent of the effort gets you to 90 per cent of where you want to go, so you should try to attain that next level. I am not sure there is a lot of value in that.

Mr. Por: I think the first board has to decide what it wants to achieve, but it also has to address accountability. However, to include everything in legislation in other than quasi terms, I do not think is in the cards. I do not think it could be achieved at this point.

The Chairman: I want to pick up on a question asked by Senator Tkachuk which, in a sense, is related to accountability and to auditing.

As you know, there is to be a tri-annual review of the CPP so, presumably, at the end of the third year of the operation of the plan the training review will be completed. Does it make sense to you that, in that third year there would be a process audit or a governance audit, or something which looks back at the criteria which both of you in your presentations today have laid out? It would not be done by the board on itself, but by an outside third party and it would point out that in certain areas the governance process has worked. They might use a ten-point scale or something so that those of us who feel that we ought to be part of the accountability process in the way that Senator Tkachuk suggested, actually have a measure against which we can say, on the governance issue, this fund is performing well or badly or whatever.

Le sénateur Oliver: Cela revient à votre première affirmation, à savoir qu'il faut s'assurer d'avoir les meilleurs administrateurs possibles qui puissent élaborer une vision et formuler un énoncé de mission très rigoureux. Voilà ce qui déterminera le succès de l'office.

M. Por: Vous avez raison, mais il faut aussi les informer au sujet du système. Nous ne pouvons pas simplement leur demander: que pensez-vous que nous devrions gérer? Nous devons énumérer les risques qu'ils peuvent gérer, notamment la perception du public, le taux de rendement relatif, le risque politique, le risque relatif à la gestion et autres, et les administrateurs devront se faire une opinion avisée sur tout cela. Ils devront ensuite élaborer un énoncé en conséquence.

Le sénateur Callbeck: Monsieur le président, j'avais des questions au sujet de la responsabilité, auxquelles on a pas mal répondu.

Si l'on vous en confiait la responsabilité, y a-t-il des dispositions supplémentaires que vous souhaiteriez inclure en ce qui a trait à toute cette question de la responsabilité, ou êtes-vous satisfait de ce qui est déjà là?

M. Ambachtsheer: Il s'y trouve déjà beaucoup de choses, et on prévoit beaucoup de possibilités. Il y a toutefois, dans toute chose, la règle 90/10. Ce sont les 10 p. 100 que représente le travail du début qui permet de parcourir 90 p. 100 de la distance qu'on veut parcourir, de telle sorte qu'il faudrait ensuite essayer d'atteindre le palier suivant. Je ne suis pas sûr que cela soit très utile.

M. Por: J'estime que le premier groupe d'administrateurs devra décider ce qu'il veut accomplir, mais il devra aussi tenir compte de la responsabilité. Je pense qu'il ne serait toutefois pas possible de tout inclure dans la loi, sinon en des termes très approximatifs. Il n'est pas réaliste à mon avis de vouloir le faire à ce moment-ci.

Le président: Je veux revenir à une question posée par le sénateur Tkachuk qui, d'une certaine façon, est liée à la responsabilité financière et à la vérification.

Comme vous le savez, le RPC devra faire l'objet d'un examen triennal et l'on pourrait donc s'attendre à ce que l'examen de la formation soit terminé à la fin de la troisième année de fonctionnement du régime. Pensez-vous qu'il y aurait lieu d'effectuer au cours de cette troisième année une vérification du processus ou de la gestion, ou de prévoir un mécanisme permettant une évaluation à la lumière des critères que vous nous avez tous deux présenté dans votre témoignage aujourd'hui? La vérification ne serait pas faite par l'office lui-même, mais par une tierce partie de l'extérieur, et elle signalerait les éléments du processus de gestion qui auraient donné de bons résultats. L'évaluation pourrait se faire à partir d'une échelle de dix points ou d'un étalon quelconque pour que ceux d'entre nous qui estiment qu'il devrait faire partie du processus de responsabilisation comme l'a laissé entendre le sénateur Tkachuk, aient effectivement une mesure qui nous permettrait de dire que, sur le plan de la gestion, le fonds a un bon ou un mauvais rendement, ou que sais-je encore.

As well, am I right in assuming that the fund would have to operate for a couple of years — that is why I suggested a tri-annual review — in order to be able to make that measurement?

Would you comment on that general principle?

Mr. Por: Yes. At the outset I should state that I have a huge conflict of interest because that is our bread and butter. That is what we do.

Of course, you must have a review, because I have never seen a board admitting that the decisions made by the board are the problem. Most often the issue is related to excellency in management or organizational design. I call it "pension governance." It is an absolute must.

The problem is related to how you will select the individuals because there are consultants out there who would want to apply. It will be a difficult selection process. However that is a technical difficulty that you can overcome. I think you should do it.

Mr. Ambachtsheer: You do need some way of assessing how well that organization is functioning. It is no different from what, in many cases, pension funds are increasingly requiring of corporate boards. If it is good for corporate boards, surely it is good for pension fund boards.

You are, right. You have to let three years go by because it will take them that long to create any kind of track record and process that is repeatable.

Mr. Por: The technology is there. Keith can tell you exactly how to measure performance. As well, the governance audit technology is there. You just have to apply it.

The Chairman: Would you agree that, if such a governance process audit were done, that ought to be a public document? Simply giving it to the board, with Canadians not knowing what level of performance was achieved, will not have a huge impact on the performance of the board. The pressure will come from the fact that the people whose pension funds are being managed understand the results of the audit.

Mr. Por: There is one professional problem. Let us suppose you ask us to conduct the audit, and we find that certain things did not work too well. Our name would be all over the newspapers and, probably, other pension funds would be less keen to obtain our services.

You have to measure what kind of balance you want to achieve.

Mr. Ambachtsheer: I would have no trouble doing it.

Mr. Por: It would have to be done by a panel of known experts with good credentials.

The Chairman: It seems to me that, unless that audit is made public, then you take away a huge element of the leverage that goes with having done the audit in the first place. Why do

Par ailleurs, ai-je raison de supposer qu'il faudrait que le fonds soit en activité pendant deux ou trois ans — c'est pourquoi j'ai proposé un examen triennal — pour que nous puissions en mesurer le rendement?

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de ce principe général?

M. Por: Oui. Je devrais faire remarquer au départ que j'ai ici un énorme conflit d'intérêts, car c'est comme ça que nous gagnons notre vie. C'est ce que nous faisons.

Bien entendu, il faut qu'il y ait un examen, car je n'ai jamais entendu parler d'un conseil d'administration qui ait reconnu que c'était les décisions qu'il avait prises qui faisaient problème. Le plus souvent, c'est l'excellence de la gestion ou le modèle organisationnel qui est en cause. C'est ce que j'appelle le «mode de gestion des pensions». L'examen est une nécessité absolue.

Le problème sera de choisir ceux qui feront l'examen, car il y a des experts-conseils qui seraient prêts à le faire. Le processus de sélection ne sera pas facile. C'est toutefois là un problème technique qu'il est possible de surmonter. Je trouve que vous devriez le faire.

M. Ambachtsheer: Il faut que vous ayez un moyen d'évaluer le fonctionnement de l'organisation. Les régimes de pension eux-mêmes exigent de plus en plus souvent un examen de ce genre de la part des conseils d'administration des sociétés. Si c'est bon pour les conseils d'administration des sociétés, c'est sûrement bon pour les conseils d'administration des fonds de pension.

Vous avez raison. Il faut attendre trois ans, car il leur faudra au moins trois ans pour établir une sorte de bilan et un processus qui puisse être répété.

M. Por: La technologie existe. Keith peut vous dire exactement comment mesurer le rendement. Par ailleurs, la technologie de vérification de la gestion existe aussi. Il suffit de l'appliquer.

Le président: Seriez-vous d'accord pour dire que si l'on procédait à une vérification du processus de gestion, elle devrait être rendue publique? La remettre simplement aux administrateurs, sans que les Canadiens sachent quel était le niveau de rendement atteint, n'inciterait certes pas les administrateurs à améliorer leur rendement. La pression en ce sens viendrait du fait que ceux dont les fonds de pension sont gérés comprennent les résultats de la vérification.

M. Por: Il y a un problème d'ordre professionnel. Supposons que vous nous demandiez de faire la vérification et que nous constations que certaines choses laissaient à désirer. Notre forme ferait la une de tous les journaux et d'autres caisses de retraite hésiteraient probablement à retenir nos services.

Il faut décider du genre d'équilibre qu'on veut réaliser.

M. Ambachtsheer: Je n'aurais aucun mal à le faire.

M. Por: Il faudrait que ce soit fait par un comité d'experts réputés et respectés.

Le président: Il me semble que, à moins de rendre les résultats de la vérification publics, on perd beaucoup l'effet qu'on veut obtenir en faisant faire la vérification. Pourquoi les actionnaires

shareholders get auditors' annual financial statements? It is precisely so they can understand the performance.

Mr. Por: The mechanism should be such that not one firm should be selected because there is a business risk involved for that firm.

The Chairman: On the points raised by Senator Tkachuk and the concerns expressed by Senator St. Germain, which I happen to agree with, it seems to me that, having this added element of pressure for the right process would have some real impact on the system.

Mr. Ambachtsheer: I think it is an education process, both inside the organization and outside.

The Chairman: I agree. Corporate culture requires it.

Senator Oliver: Earlier, when we talked about the eight conditions that should be met by a person who would be appointed to the board, my concern was that there may not be many people in Canada with these exceptionally high qualifications. The structure of this board is one-third, one-third, one-third, so that one-third of the members will stay on for a year, so the membership will be revolving for the first three years.

The Chairman: That is not my understanding of the revolving aspect of this membership. The purpose of starting from scratch is to ensure that one-third of the board memberships' terms come up each time. Typically, the people who are appointed at the beginning of year one, whose terms expired at the end of year one, would be re-appointed. When you start an organization and you want revolving boards you do it that way. It does not mean that a third of the people are new each of the three years.

The officials may want to correct me, but my understanding is that you would start off by appointing the board, and the membership of one-third of the board would expire at the end of one year and they would then be re-appointed; one-third of the membership would expire at the end of the second year and they would be re-appointed; and one-third of the membership of the board would expire at the end of the third year, and at that point you can switch to new people.

It has nothing to do with politics. That is typically the way private sector boards handle board memberships, which is, if they are three-year board appointments, which many private sector companies are, a third of the board is up any given year.

Senator Oliver: Is that three-year term too short, in the circumstances? Does that give people enough time to get up to speed, to become expert, to understand the mission, and to do the job that you would like to see them do?

Mr. Por: I think the legislation does not limit that term to three years.

The Chairman: It is three years, subject to reappointment.

obtiennent-ils des états financiers annuels vérifiés? C'est précisément pour qu'ils puissent comprendre le rendement.

M. Por: Le mécanisme devrait être tel qu'aucune firme en particulier ne serait choisie parce que la firme en question risquerait de perdre de sa clientèle.

Le président: Au sujet des points soulevés par le sénateur Tkachuk et des préoccupations exprimées par le sénateur St. Germain, avec lesquelles je suis d'accord, il me semble que le fait d'avoir cette pression supplémentaire pour que le processus choisi soit le bon, aurait un effet réel sur le système.

M. Ambachtsheer: Je crois qu'il s'agit d'un processus d'éducation, tant à l'intérieur de l'organisation qu'à l'extérieur.

Le président: Je suis d'accord avec vous. La culture d'entreprise l'exige.

Le sénateur Oliver: Tout à l'heure, nous avons parlé des huit critères auxquels devraient répondre les administrateurs qui seraient nommés à l'office, et je m'inquiétais du fait qu'il n'y aurait peut-être pas assez de Canadiens qui présenteraient ces qualités exceptionnelles. L'office sera structuré un tiers, un tiers, un tiers, de telle sorte qu'un tiers des administrateurs serait là pour un an et qu'il y aurait une rotation des administrateurs pendant les trois premières années.

Le président: Ce n'est pas ainsi que je comprends la rotation qui est prévue dans la composition de l'office. En commençant à neuf, on veut s'assurer que le mandat du tiers des administrateurs prendra fin sous réserve de reconduction. On s'attendrait donc que le mandat des administrateurs qui seraient nommés au début de la première année et qui expirerait à la fin de cette première année, serait reconduit. Quand on met sur pied une organisation et qu'on veut un certain roulement des administrateurs, c'est ainsi qu'on procède. Cela ne veut pas dire que, dans chacune des trois années, le tiers des administrateurs seront nouveaux.

Les fonctionnaires voudront peut-être me reprendre, mais d'après ce que j'en sais, on commence par nommer les administrateurs et, le tiers d'entre eux étant nommés pour un an, leur mandat expirerait à la fin de la première année et il serait reconduit; le tiers d'entre eux seraient nommés pour deux ans et, à l'expiration de leur mandat à la fin de la deuxième année, il serait reconduit; enfin, le tiers d'entre eux seraient nommés pour trois ans et, à l'expiration de leur mandat à la fin de la troisième année, on pourrait alors choisir de nouvelles personnes.

Cela n'a rien à voir avec la politique. C'est généralement ainsi que fonctionne la composition des conseils d'administration dans le secteur privé, à savoir que, si les nominations se font tous les trois ans, comme c'est le cas dans bien des sociétés privées, chaque année, le mandat du tiers des administrateurs prend fin.

Le sénateur Oliver: Ce mandat de trois ans est-il trop court, dans les circonstances? Y a-t-il assez de temps pour permettre aux gens de se familiariser avec leurs tâches, de se spécialiser, de comprendre la mission et de faire le travail qu'on attend d'eux?

M. Por: Je crois que le projet de loi ne limite pas le mandat à trois ans.

Le président: Le mandat est de trois ans, sous réserve de reconduction.

Mr. Por: You could have a three-year appoint eight times.

There are a lot of people in Canada who could qualify for board membership. There are a lot of ex-bank presidents and financial people out there. However, you want to avoid having active professionals there. You do not want to create tunnel vision. There are many well prepared, understanding men and women who could serve. I presume there will be a tremendous amount of training, priming, and orientation involved. This has been done before. There is no magic to it. The magic is how to get those people out of the political process. However, there is enough material to do it.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much. It has been a most instructive morning.

The committee adjourned.

M. Por: On pourrait être nommé huit fois pour des mandats de trois ans.

Il y a bien des Canadiens qui auraient les qualités voulues pour devenir administrateur. Il y a beaucoup d'ex-présidents de conseils d'administration de banques et de spécialistes en matière de finance. Il faudrait toutefois éviter de nommer des professionnels en exercice. On ne veut pas que les administrateurs voient tout en fonction de leur domaine particulier d'activités. Il y a bien des hommes et des femmes qui ont la formation et la perspicacité voulues pour siéger comme administrateur. Je suppose que les administrateurs auront toutefois besoin de beaucoup de formation, de préparation et d'orientation. Cela s'est déjà fait. Il n'y a rien de sorcier là-dedans. Ce qui est difficile, c'est de faire en sorte que ces gens échappent au processus politique. Nous avons toutefois ce qu'il faut pour le faire.

Le président: Messieurs, merci beaucoup. La matinée a été des plus instructives.

La séance est levée.

TORONTO, Tuesday, February 17, 1998

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 1:00 p.m. to continue its study of the governance provisions contained in the Canada Pension Plan Investment Board Act (previously Bill C-2).

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We have, as you know, two witnesses this afternoon. Claude Lamoureux is the President and CEO of the Ontario Teachers' Pension Plan Board, and he will be followed by the CEO of OMERS.

Thank you again, Claude, for taking the time to be with us. You were very helpful to us when we did the corporate governance study on the CBCA a year or so ago, and we all found your comments very pertinent. As you know, virtually all of them wound up in our recommendations. I have been told by the government that those recommendations will be included in the new CBCA when it is tabled in a month or so. Thank you very much for coming, we really appreciate it.

Claude Lamoureux, President and Chief Executive Officer, Ontario Teachers Pension Plan Board: Thank you, Mr. Chairman, for giving me the opportunity to express my

TORONTO, le mardi 17 février 1998

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 13 heures pour poursuivre son étude des dispositions relatives à la structure de gestion contenues dans la Loi sur l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada (ancien projet de loi C-2).

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous recevons cet après-midi, comme vous le savez, deux témoins. Nous entendrons d'abord M. Claude Lamoureux, président-directeur général du Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, puis le président-directeur général de la Commission du Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario.

Je vous remercie, Claude, d'avoir accepté de venir témoigner de nouveau devant nous. Vous nous avez été fort utile il y a environ un an, au moment de notre étude sur la structure de gestion à prévoir dans la LSA, car nous avons alors trouvé vos propos très pertinents. Comme vous le savez, pratiquement toutes vos suggestions se sont retrouvées dans nos recommandations. À ce que m'ont dit les représentants du gouvernement, ces recommandations seront d'ailleurs reprises dans la nouvelle LSA qui doit être déposée dans à peu près un mois. Nous vous remercions beaucoup de votre présence, que nous trouvons fort précieuse.

M. Claude Lamoureux, président-directeur général, Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario: Merci, monsieur le président, de me donner l'occasion

thoughts regarding the CPP Investment Board. I always prefer questions to a prepared text, so feel free to ask questions.

I will begin by saying that, from what I have seen of the legislation, it has been thoughtfully crafted. There are, of course, details that need attention.

I believe that the legislators who prepared and passed Bill C-2 have listened to the pension investment industry. I make this statement as an actuary, and as someone who has experience setting up a pension investment fund.

Mr. Chairman, I have four recommendations that I think will be of use to your committee. Firstly, create a strong board with qualified members and give them a clear mandate. Secondly, give the new investment fund freedom to operate; let them make mistakes. Thirdly, hire top quality people, and pay them market rates. Lastly, do not ignore your liabilities, but rather, think of matching your assets and liabilities. Let us take each of these points in turn.

Nothing is more fundamental to managing an enterprise than people. This starts at the top, with the best board possible. Therefore, select board members who will, as a group, possess the appropriate qualifications to oversee the fund. This is crucial, especially during the critical early years of the fund, because major decisions and overall directions come from the board.

Although the proof will be in the pudding, it seems to me that the non-partisan nominating committee named last fall is a good first step to creating a strong board. I am told, Mr. Chairman, that this committee is now busy compiling a list of some 20 people. The committee is looking for qualified individuals, most of whom should, or will, have financial experience and expertise. Once this list is presented to the Minister of Finance and to his counterparts, they will together select 12 members for the Investment Board. Why are these details important? I think that an independent nominating committee helps create a strong independent board.

This process should be used to find experienced people who understand that their role would be as overseers of the fund, not managers of it. Further, it will help to create a strong board by removing it from direct control by any one government. The

de vous faire part de mes réflexions à propos de l'Office d'investissement du RPC. Comme il m'apparaît plus important de répondre à des questions que de donner un exposé préparé d'avance, n'hésitez surtout pas à m'en poser.

Je vous signale d'abord qu'à première vue, ce projet de loi me semble très bien conçu. Il contient, naturellement, certains points qu'il s'impose d'examiner plus attentivement.

Je crois que les législateurs qui ont élaboré et adopté le projet de loi C-2 ont tenu compte de ce que leur ont dit les représentants du secteur de l'investissement des fonds de retraite. Je puis en témoigner en ma qualité d'actuaire qui s'y connaît bien en matière de gestion de fonds de retraite.

Monsieur le président, j'ai à vous proposer quatre recommandations qui, à mon avis, pourront être utiles à votre comité. Premièrement, assurez-vous que le conseil d'administration soit composé de membres hautement compétents et confiez-leur un mandat clair. Deuxièmement, donnez aux responsables du nouveau fonds d'investissement toute la latitude voulue pour bien l'administrer, et attendez-vous à ce qu'ils commettent des erreurs. Troisièmement, embauchez les gens les plus qualifiés possible et rémunérez-les aux taux du marché. Enfin, quatrièmement, ne perdez jamais de vue votre passif actuariel et veillez à ce qu'il soit en équilibre avec votre actif. Revoyons maintenant de plus près chacun de ces points.

Rien n'est plus fondamental pour la bonne gestion d'une entreprise que son effectif, à commencer par le palier supérieur, le conseil d'administration, qui doit être le plus compétent possible. Il s'impose donc de sélectionner dès le départ les membres du conseil d'administration de manière à ce qu'ils possèdent, comme groupe, les qualités voulues pour bien superviser la gestion du fonds. Il s'agit là d'un élément d'une importance vitale, notamment à l'étape critique de l'implantation du fonds, car c'est au conseil d'administration qu'il incombera de prendre les décisions importantes et de définir les grandes orientations du fonds.

Bien que ce soit à l'oeuvre qu'on reconnaisse l'artiste, il me semble que la désignation l'automne dernier d'un comité des candidatures non partisan est un pas dans la bonne direction en vue de la création d'un conseil d'administration efficace. À ce qu'on m'a dit, monsieur le président, ce comité s'emploie actuellement à dresser une liste d'une vingtaine de candidats. Il est à la recherche de personnes qualifiées, dont la plupart devraient avoir, ou auront, des connaissances et des états de service en matière de gestion financière. Une fois que cette liste leur aura été soumise, le ministre des Finances et ses homologues provinciaux procéderont ensemble à la sélection des 12 membres du conseil d'administration de l'office. Pourquoi ces détails sont-ils si importants, me demanderez-vous? C'est qu'à mon sens, les chances qu'on en arrive à former un conseil d'administration objectif et efficace sont meilleures si l'on peut compter au départ sur un comité de sélection des candidatures qui fait son travail en toute indépendance.

Cette façon de procéder devrait permettre de trouver des gens d'expérience qui comprennent que leur rôle consistera à surveiller la gestion du fonds, et non à le gérer eux-mêmes. Elle contribuera par ailleurs à la constitution d'un conseil d'administration qui

nominating and selection committees are non-partisan; this gives or should give the board a better chance of not having ties, real or perceived, to any government or particular political agenda.

This is important because sooner or later, and I predict that it will be sooner rather than later, the board will have to resist pressure from politicians, unions, private sector groups, and others with special interests and concerns.

The CPP fund will need to invest broadly. Investing broadly invariably results in the accumulation of investments which may be high profile or controversial. At the Ontario Teacher's Plan, for instance, we have invested in responsible companies that have generated healthy returns. These investments have, nevertheless, been controversial at times, as some of our members felt that the fund should reflect political and social issues.

Similarly, individual Canadians or groups may lobby the investment board to divest itself of, or to support, particular holdings for social, political and environmental reasons.

A strong board of qualified members will be better able to remain focused on its mandate which, as the legislation states, is to manage the fund in the best interests of the contributors and of the beneficiaries, and to achieve a maximum rate of return without an undue risk of loss. It will be interesting to see how long it takes for people to forget that. The chair is critical to keeping the board focused on its mandate. Do not underestimate this role — get the most highly skilled person that you can to fill this post.

At Teachers' we have been fortunate. Our current chair, Ted Medland, is the former chair and CEO of Wood Gundy. Before that we had Gerry Bouey, the former Governor of the Bank of Canada, as chair. They are both independent people who were able to help management.

This brings me to my next recommendation. It must be clear to whom the board is accountable, and do not handcuff the board by placing unnecessary restrictions on their investment activities.

To ensure a smooth entry into domestic equity markets, a finance department document restricts the board's equity investment entirely to index funds. To define index investing is not easy. At one extreme it means full replication of the index, 100 per cent of the time. This is certainly an unrealistic goal. Investment strategy would be better directed by the CPP investment board, with the help of management. For example, to enhance returns, the board may want flexibility in the timing of the purchase of stocks or in the use of quantitative techniques.

pourra s'acquitter de sa mission en toute objectivité, à l'abri de l'emprise directe de quelque gouvernement que ce soit. Les comités des candidatures et de sélection des candidats étant non partisans, il y a vraiment lieu d'espérer que le conseil sera exempt de tout lien, réel ou appréhendé, avec quelque gouvernement ou quelque programme politique.

Il s'agit là d'un aspect important, car tôt ou tard, et je prédis que ce sera plus tôt que tard, le conseil sera appelé à résister aux pressions de politiciens, de syndicats, de groupes du secteur privé et d'autres groupes d'intérêt.

Le RPC devra investir ses fonds de façon diversifiée, ce qui l'amènera forcément à effectuer des placements qui feront jaser et qui soulèveront même parfois la controverse. Au Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, par exemple, nous avons effectué dans des sociétés responsables des placements qui ont donné des rendements intéressants. Ces placements ont néanmoins parfois fait l'objet de polémiques, certains de nos membres soutenant que, dans les décisions d'investissement du fonds, on devait tenir compte de considérations d'ordre politique et social.

De même, il pourrait arriver que des citoyens ou des groupes de citoyens fassent pression auprès du conseil d'administration pour l'inciter à acquiescer certaines participations, ou à s'en départir, pour des motifs sociaux, politiques ou écologiques.

Pour pouvoir demeurer fidèle à son mandat, c'est-à-dire, comme le stipule la loi, gérer le fonds dans l'intérêt des cotisants et des bénéficiaires du régime et chercher à obtenir un taux de rendement maximal tout en évitant les risques de pertes indus, un conseil d'administration doit être fort et constitué d'administrateurs compétents. Il sera intéressant de voir combien de temps les administrateurs mettront à oublier ce principe. Le président du conseil aura un rôle crucial à jouer pour veiller à ce que les administrateurs s'acquittent fidèlement de leur mandat. Ne sous-estimez pas ce rôle — recrutez la personne la plus hautement qualifiée possible pour occuper ce poste.

Au fonds des enseignants, nous avons de la chance. Notre président actuel, Ted Medland, est un ancien président-directeur général de Wood Gundy. Avant lui, nous avons comme président Gerry Bouey, l'ex-gouverneur de la Banque du Canada. Il s'agit de deux personnes indépendantes qui ont su apporter une aide précieuse aux gestionnaires de notre caisse de retraite.

Ceci m'amène à vous parler de ma recommandation suivante. Il faut établir clairement à qui le conseil d'administration doit rendre des comptes et éviter d'imposer aux administrateurs des restrictions excessives en matière de placement.

Dans un document de travail publié par le ministère des Finances, il est mentionné que, pour que l'entrée du fonds sur le marché boursier se fasse en douceur, le conseil d'administration devra limiter ses investissements aux placements indiciaires. Or, la notion de placements indiciaires n'est pas facile à définir. À la limite, le conseil serait tenu en tout temps de calquer ses placements sur la reproduction intégrale de l'indice boursier. C'est un objectif pour le moins irréaliste. Il serait préférable que ce soit le comité de placement de l'office qui établisse la stratégie de placement du fonds avec le concours des gestionnaires. Pour

The Minister of Finance should offer guidelines that provide the board with room to manoeuvre. If the direction is too specific, then you may be restricting the board.

After reading the legislation, it is clear to me that the Minister of Finance has power over the board that may, and let me stress the word may, interfere with identifying who is ultimately accountable. For instance, the minister can order a special audit of the board or of any of its subsidiaries.

I think that, if the board is responsible and properly establishes its audit function, the minister's power to order a second audit forces the question, where does the buck stop? Is the board responsible for the operation of the fund or is the minister responsible? I am, of course, talking about day-to-day responsibility, as opposed to the responsibility for defining a general direction. As you know, Mr. Chairman, the board is accountable to the participating governments and to the public through its annual report.

Furthermore, we should not be afraid to let the board make mistakes. Let us accept that the CPP investment board will invariably invest in losers. That is the nature of investments. There are risks, thus, we should not become overly excited when a CPP investment under performs.

My next recommendation stems from the notion that you get what you pay for. Compensation for those asked to perform the day-to-day management of the fund should be competitive with compensation offered to those working in the investment industry. This will help the investment board to hire and retain the best people for the job.

Compensation should be tied to performance. Individuals are rewarded when their performance meets or exceeds annual objectives, and external investment benchmarks. Within the investment industry, bonuses for performance form a large part of the compensation. Low bonuses, or no bonuses at all, should mean sub-par investment results.

Finally, as an actuary, I feel compelled to remind you that there are two sides to any ledger; assets and liabilities. An investment policy needs to consider the plan's liabilities by matching them with assets that perform in a similar fashion. Simply stated, if assets are rising but liabilities are rising faster, then the plan will eventually encounter difficulties.

accroître le rendement sur l'investissement, le conseil pourrait, par exemple, souhaiter avoir une certaine latitude dans le choix du moment d'effectuer des placements ou du volume d'actions à acheter.

À mon sens, le ministre des Finances devrait émettre des lignes directrices qui laissent une certaine marge de manoeuvre à l'office. À trop vouloir préciser ses orientations, on risque de restreindre à outrance sa liberté d'action.

Or, à la lecture de la loi, je constate que le ministre des Finances garde manifestement la main haute sur l'office et que son emprise pourrait — et je dis bien «pourrait» — semer de la confusion sur la question de savoir quelles sont, en définitive, les responsabilités de chacun. Par exemple, la loi stipule que le ministre peut procéder à un examen spécial de l'office ou de n'importe laquelle de ses filiales.

À mon avis, si le conseil d'administration de l'office supervise adéquatement son comité de vérification et définit bien son rôle, il y a lieu de s'interroger sur le pouvoir du ministre d'ordonner un deuxième examen et de se demander qui est responsable en dernière analyse. Est-ce le conseil ou bien le ministre? Ce dont je veux parler ici, c'est évidemment de la gestion au jour le jour du fonds et non de la responsabilité de définir les grandes orientations de l'office. Comme vous le savez, monsieur le président, le conseil de l'office rend compte de son administration aux gouvernements participants et à la population au moyen de son rapport annuel.

D'ailleurs, nous ne devrions pas craindre de laisser le conseil commettre ses erreurs. Faisons-nous à l'idée qu'il sera forcément amené à faire de mauvais placements. Cela procède de la nature même du domaine du placement, qui comporte inévitablement des risques. Il n'y aurait donc pas lieu de nous inquiéter outre mesure si jamais l'office effectuait un placement dont le rendement se révélait par la suite décevant.

Ma recommandation suivante découle du principe selon lequel on en a toujours pour son argent. La rémunération de ceux à qui on demandera de gérer le fonds au jour le jour devra être comparable à ce qui se paie par ailleurs dans l'industrie du placement. L'observation de ce principe aidera l'office à embaucher les gens les plus compétents pour faire le travail et à les garder en poste.

Leur rémunération devra être en rapport avec le rendement. On doit récompenser les individus lorsque leur rendement est égal ou supérieur aux objectifs fixés annuellement et aux critères repères de performance utilisés ailleurs. Dans le secteur du placement, les primes au rendement constituent une part importante de la rémunération. L'octroi de primes minimales ou l'absence de primes indique que les placements effectués ont donné des résultats inférieurs aux attentes.

Enfin, en tant qu'actuaire, je me dois de vous rappeler que tout grand livre comporte deux côtés: l'actif et le passif. La politique d'investissement de tout régime de retraite doit tenir compte des obligations actuarielles du régime et les contrebalancer par des avoirs équivalents. En termes simples, si l'avoir du fonds augmente, mais que sa progression est inférieure à la croissance

I am amazed by how much reporting is required on the asset side. I presume that this is because assets can be more easily valued. However, more meaningful numbers, such as the relation of liabilities to assets, are not mentioned anywhere in the legislation.

The CPP investment board must always remember that it is working to keep the pension promise. That is why maximizing long-term results is more important than doing so for quarterly or annual ones.

Mr. Chairman, in your copy of my remarks I have included two appendices. Appendix I refers to several minor details in the legislation which this committee may wish to examine more carefully. Appendix II is in keeping with the tradition begun by Professor Jeffery MacIntosh when he appeared before you in November. I have selected a passage from the writings of Dr. Seuss that I think you might find appropriate.

In conclusion, these are four fundamentals to establish a sound pension investment fund, namely: create a strong, independent board with a clear mandate; do not handcuff your investment professionals; attract and keep the best people; finally, match your assets to liabilities. I believe that these four pillars will serve as a solid foundation on which to build a prosperous CPP investment board.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lamoureux. While you were reading I read your second appendix. Dr. Seuss' comment is an appropriate response to the comments that Professor MacIntosh used when you were with us earlier in the year.

I will begin with Senator St. Germain. In the time available to us, however, I would like to ensure that we give Mr. Lamoureux an opportunity to go through Appendix I, because it does deal with specific elements of the legislation which he thinks we ought to reflect on in our recommendations. So let us keep that in mind as we go through the questioning process.

Senator St. Germain: Your brief is informative and very interesting, and you have a lot of experience. I have taken the liberty of speaking on behalf of the Ontario Teachers' Pension Plan, because of the way that they have selected their boards. My questions will concern the board itself, its composition, and how it is selected. I think that, once a proper process is established to select board members, and if a high quality board is selected, the rest will look after itself.

des obligations actuarielles du régime, le régime se retrouvera un jour ou l'autre en difficulté.

À cet égard, je suis étonné du nombre de rapports qu'on entend exiger pour rendre compte de l'état des avoirs. Je présume que c'est parce qu'ils sont plus faciles à évaluer que les éléments du passif. Je constate toutefois qu'on ne dit rien dans la loi de certaines données qui sont encore plus importantes, par exemple celles propres à renseigner sur l'équilibre qui doit exister entre les avoirs et le passif actuariel.

Les administrateurs de l'Office d'investissement du RPC devront toujours garder à l'esprit qu'ils se doivent de faire en sorte que le fonds croisse suffisamment pour permettre le versement des pensions promises. Il sera donc plus important pour eux de chercher à atteindre les meilleurs résultats possible à long terme que de ne songer qu'au trimestre ou à l'exercice en cours.

Monsieur le président, je vous ai remis le texte de ma déclaration auquel j'ai joint deux annexes. L'annexe I traite de plusieurs détails mineurs que comporte la loi et que votre comité pourrait vouloir examiner de plus près. L'annexe II s'inscrit dans la tradition qu'a instituée le professeur Jeffery MacIntosh lorsqu'il a comparu devant vous en novembre. J'y ai inclus un passage d'un ouvrage du Docteur Seuss, que vous trouverez peut-être pertinent.

Je termine en vous rappelant les quatre principes fondamentaux qu'à mon avis il faudrait observer pour assurer la solidité du fonds d'investissement de ce régime de retraite, à savoir doter l'office d'un conseil d'administration compétent et indépendant et lui confier un mandat clair; éviter de menotter l'équipe d'experts chargés d'effectuer les placements; recruter et retenir en poste un personnel hautement qualifié; enfin, veiller à ce que les avoirs du fonds contrebalancent les obligations actuarielles du régime de retraite. Je crois que ces quatre piliers formeront une solide assise sur laquelle reposera la prospérité du futur Office d'investissement du RPC.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Lamoureux. Pendant que vous nous lisiez votre exposé, j'ai parcouru votre seconde annexe. Le commentaire du Docteur Seuss constitue une réponse appropriée aux propos qu'a tenus le professeur MacIntosh lorsqu'il a comparu devant nous l'an dernier.

Le premier à poser des questions sera le sénateur St. Germain. Je tiens toutefois à m'assurer que dans le courant de la discussion, nous donnerons à M. Lamoureux l'occasion de traiter du contenu de son annexe I, qui porte sur quelques éléments précis de la loi dont, à son avis, nous devrions tenir compte dans nos recommandations. Gardons donc cela à l'esprit pendant la période des questions.

Le sénateur St. Germain: Votre mémoire est instructif et fort intéressant, et on voit que vous avez une vaste expérience dans ce domaine. Je vais me permettre dans mes propos de porter un jugement positif sur la façon dont sont choisis les membres du conseil d'administration du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Mes questions porteront sur le futur conseil d'administration de l'office, sur sa composition et sur la manière dont on en choisira les membres. À mon sens, si on prend soin au départ d'établir un processus approprié de sélection des

You may correct me, but I am sure that they will come up with a CEO as qualified as you are, and I feel that, if they did so, we would, as Canadians, experience tremendous success in the pension fund.

I would like speak about the members of the nominating committee. I am concerned that this is the beginning of possible partisanship, and I wonder whether these people really have the qualifications to make this choice. One of the witnesses this morning said that we should be going to a head hunter as opposed to just establishing a board.

I do not want to take anything away from these people, but most of the members of the board that has been selected are top level bureaucrats from the provinces. I am wondering whether you believe this to be the type of person who should be recommending these board members, because I don't think that they really have the expertise that is required to make the highly qualified selections that have to be made.

Mr. Phelps, who was formally a bureaucrat within the government system, worked his way through to West Coast Energy after leaving his government position. I don't know who Mr. Brian McNeil is, other than that he is President and CEO of IPL Energy. Making this selection, we have two people in the energy field, and the rest are bureaucrats. I would like your comment on that.

I have made the suggestion, Mr. Lamoureux, to the minister, and also in the Senate, that the transparency of this particular board is of utmost importance. This is not a partisan issue — I think that it is important for the future of the fund.

I based this recommendation on how you select your board at Teachers'; apparently the Ministry of Education selects half of the board, the teachers' organization select the other half, and then they jointly select a board chair. My suggestion was that, as opposed to saying that the federal government "may consult" the provinces, the provinces ought to select half of the board. The federal government would choose the other half, and then they would jointly agree on a neutral chair.

I think that this would give the board transparency, inspiring the confidence that people need in a board of this magnitude, which will be managing possibly \$100 billion dollars. I would like your comment on the nominating board and on the process, sir.

membres du conseil et qu'on choisit effectivement des gens hautement qualifiés pour en faire partie, le reste viendra par surcroît.

Vous pouvez me corriger si j'ai tort, mais je suis sûr qu'un tel conseil verra à recruter un directeur général aussi qualifié que vous l'êtes, et j'ai le sentiment que, le cas échéant, le fonds de pension des Canadiens sera des plus prospères.

Mes propos porteront d'abord sur la composition du comité des candidatures. Je crains qu'on ouvre dès ce niveau la porte à l'esprit partisan, et je me demande si ceux qui font partie de ce comité ont vraiment les compétences voulues pour sélectionner les candidats. De l'avis d'un des témoins que nous avons entendus ce matin, on devrait carrément confier à ce comité un mandat de chasseur de têtes plutôt que de simplement lui demander de combler les postes au sein du conseil d'administration.

Sans vouloir diminuer ces personnes, je constate que pour former le comité des candidatures on a choisi pour la plupart des hauts fonctionnaires provinciaux. Je me demande si vous croyez que c'est bien là le genre de personnes qu'on devrait charger de recommander la nomination des membres du futur conseil; en tout cas, je crains personnellement qu'elles n'aient pas vraiment l'expérience voulue pour repérer les candidats hautement qualifiés qu'il nous faut.

M. Phelps, un ex-fonctionnaire, a réussi à gravir les échelons au sein de la manière dont vous sélectionnez les membres du conseil d'administration après avoir quitté son poste au gouvernement. J'ignore tout de M. Brian McNeil, si ce n'est qu'il est le directeur général de IPL Energy. Pour faire cette sélection, nous avons donc deux personnes du secteur de l'énergie, et les autres sont des fonctionnaires. J'aimerais connaître votre opinion là-dessus.

J'ai fait valoir, monsieur Lamoureux, auprès du ministre ainsi qu'auprès du Sénat, qu'à mon avis, la transparence de ce conseil revêtait une importance capitale. Il m'apparaît en effet s'imposer, pour que le fonds ait les meilleures chances de succès, que ce processus se déroule en toute impartialité.

Pour formuler ma recommandation en ce sens, je me suis fondé sur la manière dont vous sélectionnez les membres du conseil d'administration dans le cas du Régime de retraite des enseignants de l'Ontario. Si je ne m'abuse, le ministre de l'Éducation choisit la moitié des membres du conseil d'administration, et l'organisme qui représente les enseignants, l'autre moitié; et ensemble, ils nomment le président du conseil. J'avais suggéré qu'au lieu de dire que le gouvernement fédéral «peut consulter» les provinces, la loi laisse aux provinces le soin de sélectionner la moitié des membres du conseil. Le gouvernement fédéral choisirait l'autre moitié, et ensemble, ils désigneraient un président neutre.

Selon moi, on ferait ainsi en sorte que le conseil agisse avec transparence, se méritant ainsi la confiance que la population doit avoir dans un conseil de cette importance, qui gèrera possiblement 100 milliards de dollars. J'aimerais que vous nous disiez, monsieur, ce que vous pensez du comité des candidatures et du processus de sélection.

Mr. Lamoureux: Well, I agree with you that this is the probably one of the most important decisions to be made, and that the most important one of all is the choice of a chair.

I can describe the process that was followed at Teachers'; initially the board was not selected half by the government and half by the teachers. At first, five members were to be selected by the government, and three by the teachers. As I understand it, the first person selected was Gerry Bouey. Gerry was selected because someone knew his daughter, which reflected very well on family values there.

The Chairman: Or patronage.

Mr. Lamoureux: Patronage of a different kind.

I know, though, that he had a lot of influence on the process which was used to select the board's first members. He wanted to make sure that these people were the best available. Many of them were personally known by him.

On the teachers' side — they only selected three members — Gerry wanted to make sure good choices were made, and I am sure that he had discussions with people, but even the teachers did not initially select people who were just "teachers". They realized that they needed somebody with knowledge of the financial service industry, so only two of the three people initially chosen were teachers.

At the same time, because Gerry was concerned that the board would not be seen as being equal, he made sure that every committee had equal membership representation. He had asked the teachers to name two more people to the investment committee, which obviously was the most important one, because all of the members, in our case, are members of the investment committee.

That was the initial process that got the ball rolling. As I recall, Gerry told me many times that we had to establish a strong foundation. I appeared on the scene and I was recruited by the whole board. I had never been interviewed by eight people at once, but that is how I ended up with the job.

As you know, each member of the board has a two year mandate, which can be renewed for up to eight years. I take the time to talk to people who represent both sides, and I can assure you that some coaching goes on behind the scenes. If someone is leaving the board there are discussions about how possible openings will be filled. I see a board as a hockey team; you need all kinds of people. You can't just have financial people, you also need people who have legal backgrounds, people who will understand the plan, and people who represent the members.

M. Lamoureux: Eh bien, je conviens avec vous que la sélection des candidats est probablement l'une des plus importantes décisions qu'on aura à prendre, mais je crois que la plus importante de toutes sera le choix du président du conseil.

Permettez-moi de vous décrire la façon dont on a procédé dans le cas de la caisse de retraite des enseignants; au départ, les membres du conseil n'étaient pas choisis moitié par le gouvernement et moitié par les enseignants. En réalité, le gouvernement en désignait cinq, et les enseignants, trois. Sauf erreur, la première personne à avoir ainsi été désignée est Gerry Bouey. S'il a été choisi, c'est parce que quelqu'un connaissait sa fille, ce qui illustre éloquentement à quel point on attachait alors de l'importance aux valeurs familiales.

Le président: Ou bien au favoritisme.

M. Lamoureux: Peut-être, mais pas le genre de favoritisme auquel vous songez.

Je sais cependant que Gerry a eu énormément d'influence sur le déroulement du processus qui a mené au choix des membres du premier conseil. Il tenait à ce qu'on recrute les meilleurs candidats possible. Pour une bonne part, il connaissait déjà personnellement ceux qui ont finalement été choisis.

Du côté des enseignants — ils n'avaient que trois membres à choisir — Gerry tenait à ce qu'on fasse les bons choix, et je suis sûr qu'il a dû engager bien des discussions à ce sujet avec certaines personnes, mais les enseignants eux-mêmes ont tenu à choisir dès le départ des candidats qui n'étaient pas que des enseignants. Ils se sont d'ailleurs rendu compte qu'ils avaient besoin de se faire représenter également par quelqu'un qui connaissait bien le domaine des services financiers, et c'est pourquoi seulement deux des trois personnes qu'ils ont choisies au début étaient des enseignants.

Pour sa part, parce qu'il craignait que le conseil ne soit pas perçu comme suffisamment représentatif des deux parties, Gerry a tenu à ce que tous les comités comptent le même nombre de représentants de chacune des deux parties. Il a invité les enseignants à nommer deux autres personnes pour faire partie du comité de placement, sans contredire le plus important, car tous les membres du conseil, dans notre cas, sont membres du comité de placement.

Voilà comment le tout a été mis en marche. Je me souviens que Gerry m'a dit à maintes reprises qu'il nous fallait des assises solides. J'ai posé ma candidature, puis c'est à l'unanimité que le conseil m'a choisi. Je n'avais encore jamais eu l'occasion d'être interviewé par huit personnes à la fois, mais c'est ainsi que j'ai obtenu le poste que j'occupe depuis.

Comme vous le savez, chaque membre du conseil est nommé pour deux ans, et peut demeurer en poste jusqu'à huit ans. Je prends le temps de consulter les représentants des deux groupes, et soyez sûrs que les discussions se poursuivent dans les coulisses. Si quelqu'un quitte le conseil, on se demande ensemble comment on comblera le poste. Pour moi, un conseil d'administration, c'est comme une équipe de hockey; on y a besoin de divers types de joueurs. On ne peut se limiter aux experts en finances; il faut aussi des gens qui ont une formation juridique, d'autres qui

We tend to spend some time considering openings — for instance, I will talk to our chairman, Ted Medland. We will give suggestions to both sides as to who ought to be considered. In the end it is their decision to make, and I will work with any board member, but I know that it is much better for the overall organization if we have board members who can keep us on our toes. I am a strong believer in that. I think that a good board will make an organization much better.

I did not know what the process was in the federal government, but I think that you need somebody with an opinion, and I know that I can give you mine. A few times someone on the government side has wanted to recommend an ex-politician, and I have argued against it. In one case it was an ex-politician versus an ex-bank president, who happened to be Robin Croteau.

The argument I was given was that this person had been on many boards. I pointed out that he had not, however, been with the TD Bank. This person is someone that I am sure would have contributed, but he was definitely not of the same calibre as Robin Croteau.

In my mind it was clear, some people may think that “a board is a board is a board”, but I do not share that point of view. People with a lot of experience can definitely ask much better questions, and provide much better reviews of our proposals. I speak as a staff member, as I am not on the board. The best board members ask the best questions, and the breadth of his or her views is apparent. It is really helpful and such members add value to our proposals.

Senator St. Germain: Is there a check and balance that flows back and forth between the government side and the teachers' side? If we were to go with the provinces on one side and the federal government on the other, I expect that one group would be checking the other, and I wonder whether that experience takes place in your organization.

Mr. Lamoureux: If you came to listen to one of our board meetings you would not know who is represented by whom. I am very proud of that. Everyone on our board knows that he or she is there to act in the best interests of the teachers of the province, and their beneficiaries. We have never had an issue that was decided with one side opposing the other.

I have spoken to people involved in public sector pension funds, as I occasionally give talks to them. On one such occasion, someone asked me how we resolve situations in which one side does not agree with the other. I could not even conceive of what

comprennent le fonctionnement du régime, et d'autres encore pour représenter les membres.

Nous n'hésitons pas à consacrer le temps voulu à l'examen de la façon dont on devrait combler les vacances — par exemple, je discute de la question avec notre président, Ted Medland. Nous faisons des suggestions aux représentants des deux parties. En dernière analyse, c'est à eux qu'il appartient de prendre une décision, et je suis disposé à travailler avec n'importe quelle personne, mais je sais qu'il est fort souhaitable pour l'ensemble de l'organisation que nous ayons des administrateurs qui nous forcent à demeurer vigilants. Ce principe me tient à coeur. Je crois qu'un bon conseil d'administration est le moteur de la réussite d'une telle organisation.

J'ignorais jusqu'à ce jour en quoi consistait le processus équivalent au gouvernement fédéral, mais je pense que vous avez besoin qu'on vous donne une opinion, et je sais que je puis vous conseiller à cet égard. Il est arrivé quelques fois qu'un représentant du gouvernement veuille mousser la candidature d'un ex-politicien, et je me suis toujours élevé contre ce genre de proposition. Dans un de ces cas, c'était ou bien l'ex-politicien ou bien un ex-président de banque, en l'occurrence Robin Croteau.

On m'a alors servi l'argument que le candidat qu'on proposait avait fait partie de nombreux conseils d'administration, ce à quoi j'ai répliqué qu'il n'avait toutefois pas été membre du conseil de la Banque TD. Il aurait, j'en suis sûr, apporté une contribution utile, mais il n'avait assurément pas l'envergure de Robin Croteau.

C'était clair à mon esprit; d'aucuns peuvent se dire qu'après tout, un conseil d'administration n'est rien d'autre qu'un conseil d'administration, mais je ne suis pas de cet avis. Plus un administrateur a de l'expérience, plus il est probable qu'il posera les bonnes questions et qu'il sera apte à juger de la valeur de nos propositions. Je dis ces choses en tant que membre du personnel, car je ne fais pas partie du conseil d'administration. Ce sont les meilleurs administrateurs qui posent les meilleures questions, et on se rend vite compte de leur largeur de vue. Ces gens sont vraiment utiles et bonifient nos propositions.

Le sénateur St. Germain: Existe-t-il un équilibre entre les pouvoirs du gouvernement et ceux des enseignants? Si le conseil de l'office était composé, d'une part, de représentants des provinces et, d'autre part, de représentants du gouvernement fédéral, je présume que les groupes se surveilleraient mutuellement, mais je me demande si c'est comme ça que les choses se passent dans votre organisation.

M. Lamoureux: Si vous assistiez à une réunion de notre conseil d'administration, vous ne sauriez distinguer qui représente qui. Je suis très fier de cet état de choses. Tous les membres de notre conseil d'administration savent qu'ils sont là pour agir dans l'intérêt des enseignants de la province et de leurs légataires. Jamais, face à une décision à prendre, les deux parties se sont dressées l'une contre l'autre.

Il m'arrive parfois de m'entretenir avec des responsables de la gestion d'autres caisses de retraite du secteur public et d'être invité à prendre la parole lors de rencontres de gens qui oeuvrent dans ce domaine. Une fois, dans une circonstance similaire,

the person meant, although I realized that the reference was to those times when the union side is against the management side. I explained that we don't have that situation — we have never had it. I cannot recall a vote that was divided along those lines.

It goes back to the original intent, which is why I think that a good chair can make a big difference; the chair makes sure that everybody knows why he or she is there. In our case I can tell you that it works very, very well.

Senator St. Germain: If the board is appointed by the government do you think that its investment decisions could be influenced by its social commitment, to the detriment of the financial well-being of the fund itself?

Mr. Lamoureux: We are there to invest to the best of our ability for the benefit of the member. We have reminded the board and our members of that. On occasion, we have even reminded the government of it, and we have not deviated from that position.

I can tell you that, in our case, the only thing question concerns the suitability of the investment to the fund, and whether it will give us the type of return that we expect down the road.

It is clear in my mind what this legislation asks for. Investments must be made for the sole benefit of the member, and investments must be made to maximize the return.

There is a famous case in England, which is similar to this one, in which the coal miners did not want their pension fund to invest in alternate energy forms or to invest outside of England. The High Court determined that that was not the mandate of the fund. We have followed that rule; it has never occurred to us to do otherwise.

There is significant pressure, however — we receive requests and calls daily.

The Chairman: Your Maple Leaf Foods reference was a good example.

Mr. Lamoureux: I was not going to name Maple Leaf Foods, but it is a good example. Although there is a labour dispute at the moment, it is an investment that we made three years ago. The company has now negotiated 95 labour agreements out of 100. The five which remain are obviously the toughest ones; the Teachers' union has taken exception to our investment and wants us to divest. If we were to divest right now, it would certainly be very bad. We have invested in approximately 350 Canadian companies. Labour disputes do occur, and we cannot get involved in them.

quelqu'un m'a demandé comment nous réglions les différends entre les deux parties. Sur le coup, je n'ai pas vraiment saisi le sens de la question, quoique j'ai vite compris qu'on songeait aux traditionnels affrontements entre syndicats et patrons. J'ai donc expliqué aux personnes présentes que nous ne connaissions pas ce genre de situation, que rien de tel ne s'était jamais produit au sein de notre conseil d'administration. Je n'ai en effet souvenir d'aucun vote qui ait donné lieu à un tel clivage d'opinion entre les représentants de l'employeur et ceux des enseignants.

Ces considérations nous ramènent à mon affirmation de tout à l'heure, à savoir qu'un bon président peut y être pour beaucoup; le président doit s'assurer que tous demeurent conscients de leur véritable mandat. Je vous prie de me croire qu'en ce qui nous concerne, nous nous entendons à merveille.

Le sénateur St. Germain: Si les membres du conseil d'administration sont nommés par le gouvernement, ne pensez-vous pas que leurs décisions de placement risquent d'être influencées par les engagements du gouvernement sur le plan social, au détriment du rendement financier du fonds lui-même?

M. Lamoureux: Nous sommes là pour investir de notre mieux dans l'intérêt de nos membres. Nous rappelons au besoin ce principe à notre conseil ainsi qu'à nos membres. Il nous est même parfois arrivé de le rappeler au gouvernement lui-même, et nous n'avons jamais dévié de cette position.

Je puis vous dire que tout ce qui nous préoccupe, c'est d'effectuer des placements judicieux qui procureront au fonds le meilleur rendement possible.

Il m'apparaît évident que ce projet de loi va également dans ce sens. Les placements doivent être effectués dans le seul intérêt des membres et viser un rendement maximal.

Il y a eu un cas célèbre en Angleterre, qui illustre bien notre propos, où les mineurs de charbon s'opposaient à ce que les fonds de leur caisse de retraite servent à des placements dans le secteur des sources d'énergie de substitution ou soient exportés à l'étranger. La Haute Cour a déterminé que de telles exclusions allaient à l'encontre du mandat des gestionnaires du fonds. Nous nous en remettons à cette règle, à laquelle nous n'avons d'ailleurs jamais dérogé.

Nous subissons des pressions considérables cependant — nous recevons des demandes et des appels quotidiennement.

Le président: Le cas de Maple Leaf Foods auquel vous avez fait allusion en est un bel exemple.

M. Lamoureux: Je n'avais pas l'intention de nommer cette société, mais c'est effectivement un bel exemple. On a beau dire que cette société est aux prises avec un conflit de travail dans le moment, il s'agit d'un placement que nous avons fait il y a trois ans. Cette société est maintenant parvenue à conclure 95 conventions collectives sur un total de 100 qu'elle avait à négocier. Les cinq qui restent sont de toute évidence les plus difficiles; le syndicat des enseignants désapprouve notre placement dans cette société et voudrait que nous nous en départissions. Si nous le faisons maintenant, nous ferions assurément un mauvais coup. Nous avons investi dans quelque 350 sociétés canadiennes. Des conflits ouvriers surviennent

The fact remains, however, that we will get pressure on social issues. As I point out in my text, there will be pressure from day two of the operation of the board. I guarantee it.

Senator St. Germain: There is a 20 per cent restriction on foreign investment and \$100 billion coming into the market. In your experience, is this a problem?

Mr. Lamoureux: We do not see it as a problem because we use derivatives a lot. As to our economic interests, in cash we are roughly 12 per cent invested outside Canada, but economically, we are over a third outside Canada. We have done through derivatives.

I do not know if you are familiar with this. We can invest in Canadian bonds and change the return, thus getting the English index, which is called the FUTSE. We can take \$100 million and transform it into a return of something else.

The Chairman: By doing a swap.

Mr. Lamoureux: Yes.

The Chairman: But the swap does not physically take place and therefore your investment is not technically complete.

Mr. Lamoureux: Our investment is a Canadian investment and our return is a foreign return. When we look at it, we consider it as cash versus economic interest.

It is not that exotic and we did not invent it, as both the Minister of Finance and his ministry are well aware. I recall that, when we started, Gerry Bouey wanted to make sure that this was legal, and that people knew that we were doing it. This is well publicized in our annual report.

Senator St. Germain: Okay thank you, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Lamoureux.

The Chairman: Senator Kelleher.

Senator Kelleher: Within 10 years this fund will grow to somewhere between \$75 billion and \$100 billion, and there has been a great deal of discussion about this quick growth. This prompts two questions: First, in your opinion what impact will the investment of these funds have on our capital markets in Canada?

Second, should mechanisms be implemented to ensure that the investment of these funds is used as neither an economic nor a social policy measure? As we all know, in the past the Caisse de dépôt in Quebec has been used for the implementation of social and economic measures which the province holds dear. What would appropriate measures be?

sporadiquement dans ces entreprises, et nous ne saurions nous en mêler.

Il demeure toutefois que nous subissons inévitablement des pressions sur des questions d'ordre social. Comme je le signale dans mon mémoire, le conseil d'administration de l'office subira lui aussi des pressions dès l'instant où il se mettra à exercer ses activités. Je puis vous le garantir.

Le sénateur St. Germain: On impose une limite de 20 p. 100 en ce qui concerne les placements à l'étranger, sur un fonds qui aura peut-être au total 100 milliards de dollars à placer. D'après votre expérience, cela posera-t-il problème?

M. Lamoureux: Cette limitation ne nous pose pas de problèmes, à nous, car nous investissons beaucoup dans des produits dérivés. Pour ce qui est de la répartition de notre portefeuille, seulement quelque 12 p. 100 de nos avoirs liquides sont investis à l'extérieur du Canada, mais en pratique, plus du tiers des fonds que nous plaçons s'en vont à l'étranger, et ce, au moyen de l'achat de produits dérivés.

J'ignore si ce mécanisme vous est familier. Nous pouvons, par exemple, acheter des obligations canadiennes et en convertir le produit sur le marché boursier de Londres, sur la base de l'indice FUTSE. Nous pouvons donc investir 100 millions de dollars dans un placement canadien et le convertir ensuite.

Le président: Au moyen d'opérations swaps.

M. Lamoureux: Voilà.

Le président: Mais le swap ne se matérialise pas vraiment, ce qui fait qu'en principe, l'opération n'est pas complète.

M. Lamoureux: Notre placement est canadien, mais notre rendement nous est versé en devises étrangères. Au fond, nous opposons ici les notions de liquidité et de participation économique.

Ce n'est pas si extraordinaire et nous n'avons rien inventé à cet égard. Le ministre des Finances et son ministère sont bien au courant de cette question. Je me souviens qu'au début, Gerry Bouey tenait à s'assurer que cette pratique était conforme à la loi et à ce que les gens sachent que nous y recourions. Nous en faisons clairement état dans notre rapport annuel.

Le sénateur St. Germain: Très bien, merci, monsieur le président. Merci, monsieur Lamoureux.

Le président: Sénateur Kelleher.

Le sénateur Kelleher: D'ici 10 ans, ce fonds aura normalement atteint entre 75 et 100 milliards de dollars, et cette probable croissance rapide suscite énormément de discussions, ce qui m'amène à vous poser deux questions: Premièrement, à votre avis, quel impact aura sur les marchés financiers canadiens l'arrivée massive de ces capitaux?

Deuxièmement, devrait-on mettre en place des mécanismes pour assurer que le choix des placements qu'on effectuera à même ces fonds ne se fera pas en fonction d'objectifs macroéconomiques ou sociaux? Nous savons tous que, dans le passé, la Caisse de dépôt, au Québec, a été mise à contribution pour la matérialisation de visées socio-économiques auxquelles

I would like your comments on these two questions.

Mr. Lamoureux: All right. I will start with the last one.

The law is very clear that whoever runs this fund must invest in the best interest of the members. Period. End of story.

I certainly would object if I were managing the fund, although it's true that you must listen. I always say that it's possible to miss something, so you have to listen to different suggestions. In the end, however, if you feel that you're not going to get the right returns you must decline to invest.

There will always be pressure. The legislation requires that the board hold meetings every two years in each participating province. I can guarantee that very few people will come to the board to say that it has done a great job; those who come to the meetings will do so to complain that the board has not invested enough in the province or in the region.

The law is very clear, however, and the board and its management need only point out that they are following it. I know that, if they do not follow it, they can be sued. Having a very clear law, then, is the best that you can ask for.

Senator Kelleher: Given what we have seen happen in Quebec with the Caisse de dépôt, should we not have some mechanisms to prevent that?

Mr. Lamoureux: I believe that, in its mandate, or at least as part of it, the Caisse de dépôt has a responsibility to develop the economy of Quebec. That is how they get around that.

The Chairman: That is correct. The objectives stated in the Caisse's legislation are different from what you espoused, and different from those in this bill.

Mr. Lamoureux: You have to rely on the law. I know that, in our case, we have spent a fair amount of time educating our board members as to what the law requires of someone running a pension fund in Ontario. This is why our members are all of the same mind. It is not, as pointed out earlier, about one side versus the other. It is obviously very important to have a good board that can resist pressure and determine to do the job that it was asked to do.

As to the impact on the Canadian market — there will definitely be one. I do not think that that is necessarily a bad thing. If Canadians save more, that should help us to invest, to create more jobs; in the long run that money has to be put somewhere. The board would certainly ensure that this money is

cette province attache de l'importance. Quelles règles devrait-on, selon vous, prévoir à cet égard?

J'aimerais connaître votre opinion sur ces deux questions.

M. Lamoureux: Très bien. Je vais commencer par la deuxième.

La loi stipule très clairement que les fonds doivent être investis dans l'intérêt des participants au régime. Un point, c'est tout.

Si j'étais gestionnaire du fonds, je résisterais assurément à toute pression, quoique je reconnais qu'il faut être à l'écoute des gens. Je dis toujours qu'il se peut que quelque chose nous échappe et qu'il nous faut prêter l'oreille aux différentes suggestions. En dernière analyse, toutefois, la décision d'effectuer tel ou tel placement doit se prendre exclusivement en fonction du rendement probable de l'investissement.

Il s'exercera toujours des pressions. La loi exige que l'office tienne une assemblée publique biannuelle dans chacune des provinces participantes. Je puis vous garantir que très peu de gens en profiteront pour féliciter l'office de son excellent travail; ceux qui se rendront à de telles assemblées le feront généralement pour aller s'y plaindre de ce qu'on n'a pas suffisamment investi dans leur province ou leur région.

La loi étant toutefois très claire à cet égard, les administrateurs et les dirigeants n'auront alors qu'à faire valoir qu'ils agissent en conformité de la loi. Je sais d'ailleurs que si tel n'était pas le cas, ils risqueraient d'être poursuivis en justice. Il est donc souhaitable pour eux que la loi soit très claire sur ce genre de question.

Le sénateur Kelleher: Compte tenu de ce dont nous avons été témoins au Québec dans le cas de la Caisse de dépôt, ne devrions-nous pas nous doter d'un mécanisme pour prévenir ce genre de situation?

M. Lamoureux: Je crois que le mandat de la Caisse de dépôt, du moins en partie, exige que la caisse contribue au développement économique du Québec. C'est ce qui explique qu'elle n'observe pas toujours le principe dont nous discutons maintenant.

Le président: Vous avez raison. Les objectifs énoncés dans la loi qui régit la Caisse de dépôt sont différents de ceux auxquels vous attachez tant d'importance ainsi que de ceux qui sont définis dans le présent projet de loi.

M. Lamoureux: C'est au libellé de la loi qu'on doit se référer. Dans notre cas, je vous prie de m'en croire, nous avons passé pas mal de temps à sensibiliser les membres de notre conseil d'administration aux exigences que la loi impose aux gestionnaires de caisses de retraite en Ontario. C'est pourquoi ils sont tous sur la même longueur d'onde à ce sujet. Ils ne risquent pas, comme je vous l'ai fait remarquer tout à l'heure, de se dresser les uns contre les autres. Il est sans contredit très important de se doter d'un conseil d'administration compétent, capable de résister aux pressions et déterminé à bien s'acquitter de son mandat.

Quant à l'impact qu'aura le fonds sur les marchés financiers canadiens — il y en aura un, assurément. Je ne crois toutefois pas que ce soit forcément une mauvaise chose. Si les Canadiens économisent davantage, cela devrait normalement se traduire par une croissance des investissements et de l'emploi, car à long

invested in very productive organizations, which could lead to a decrease of the interest rate. I am not an economist and an expert would be better suited to discuss impacts with you, but I am sure that there would be one.

I could see an impact on the stock market if a lot were to be bought at one time, but maybe we would be a seller at that point. In other words, for every buyer there is a seller. If the perception is that you are over paying, people will be more than happy to sell to you.

As I have said, however, it is hard to predict what will have an impact on the Canadian market, and I don't think that I am qualified to make that prediction.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: I hope that you applied for the job. I think you would be a very good candidate. You must certainly exchange information with your fellow fund managers. Are your investment managers mostly relying on internal analysis or are they also calling on experts from outside?

We came back this morning on the famous Brex-X incident. What kind of inquiry are the large pension plans making? You are in a much better position than small investors to inquire about the nature and the level of risk of any investment you make, given the size of your holdings. How far do you carry out your analysis?

Mr. Lamoureux: We make detailed analysis of any companies in which we intend to invest. But let us stand back a little bit. There are two kinds of investments: indexed and active ones. It is crucial that you understand how a pension plan like ours came to invest in Bre-X. The reason is that most of our investments are indexed. In our case, we should talk of quantitative rather than indexed investments, since we use quantitative techniques to make our investment decisions.

To put it fairly simply, we can always make indexed investments, since we know the set of rules which apply for common stocks to be included into the index. Also, we are able to anticipate that such and such company is soon going to become part of the index or to be taken out of it.

In the case of Bre-X, our investment was of that type. It was totally passive and strictly made through the index. With that type of investment, we don't make any inquiry. If you talk with our quantitative investments managers, they will tell you that they just follow their model. Perhaps a good analogy would be flying an airplane just by instruments. The members of the flying crew don't have to look outside, and they fly their plane just on instruments. That's what happened in the case of Bre-X.

terme, cet argent devra bien être utilisé quelque part. L'office veillera sûrement à ce que l'argent soit investi dans des organisations très productives, ce qui pourrait exercer une influence à la baisse sur les taux d'intérêt. Je ne suis pas économiste, et un expert serait sans doute mieux placé que moi pour discuter avec vous de ces incidences, mais je suis sûr que l'effet ne sera pas nul.

D'après moi, il pourrait y avoir un impact sur les valeurs boursières si beaucoup d'actions étaient achetées en même temps, mais peut-être nous retrouverions-nous alors dans une position de vendeur. N'oublions pas que chaque fois que quelqu'un achète, il y en a un autre qui vend. Si on a l'impression que le prix que vous êtes prêts à payer est supérieur à ce qu'il devrait être normalement, on sera des plus heureux de vous vendre.

Je vous le redis, ce n'est toutefois pas chose facile que de prévoir ce qui aura un impact sur le marché canadien, et je ne crois pas avoir les connaissances voulues pour faire ce genre de prédiction.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: J'espère que vous avez soumis votre candidature. Je trouve que cela serait une très bonne candidature. Entre administrateurs de fonds, vous échangez de l'information. Est-ce que vos gestionnaires se fient surtout à l'analyse à l'intérieur ou faites-vous appel à une expertise à l'extérieur?

On revient ce matin au fameux incident de Bre-X: quelle est la nature de la recherche qui est faite par les gestionnaires des grands fonds de pension? Vous avez beaucoup plus de moyens qu'en aurait un petit investisseur pour connaître la nature et mieux analyser le risque des investissements que vous faites compte tenu que les sommes d'argent dont vous disposez sont beaucoup plus importantes. À quelle profondeur allez-vous?

M. Lamoureux: On analyse les compagnies en détail. Mais reculons un peu. Il y a deux formes d'investissement: indicial et actif. C'est fondamental de comprendre pourquoi un régime comme le nôtre a investi dans Bre-X: la plus grosse partie de nos investissements sont indiciaux. Dans notre cas, le mot indicial, devrait être qualifié de quantitatif, c'est-à-dire qu'on se sert de méthodes quantitatives pour décider de l'investissement.

D'une façon assez simple, on peut investir dans l'indice, mais par contre, on connaît les règles qui sont en place pour qu'une action commune soit incluse dans l'indice et à ce moment-là, on va anticiper certaines compagnies, elles seront rajoutées à l'indice et on anticipe si d'autres seront enlevées.

Dans le cas de Bre-X, notre investissement était de cette nature-là. C'était un investissement totalement passif fait par le biais de l'indice. Dans ce cas, on ne fait aucune recherche. Si vous parlez à nos gestionnaires de quantitatifs, ils suivent leur modèle. Une analogie serait peut-être de faire voler un avion par les instruments. Ils ne regardent pas dehors du tout ou très peu et ils font voler leur avion seulement par les instruments. C'est ce qui est arrivé dans le cas Bre-X.

On the other hand, when we go for active investments, we do a lot of research. A standard report may include 20 to 40 pages. The company is kind of dissected. One of the questions we often ask is about the board's members, who they are, how and why they have been appointed, and whether some improvements should be brought at that level. We insist that those analyses are very thorough. Of course, we call on experts from outside. A number of stock brokers would give us some suggestions, but, in our case, we essentially manage 90 per cent of our funds ourselves. We only have 10 per cent of what we call EAAFE. We give EAAFE mandates to external investment managers whose approach is one with which we are very familiar, and which we call "value investing".

Coming back to your first question: do fund managers talk to each other? First, as we already said, the legislation does not allow us to do so. Four pension plan representatives cannot meet into a room to inform each other of their investment intentions. In our case, we are generally very careful about that. We make our own decisions. It doesn't mean that, occasionally, if someone ask us what we intend to do concerning such and such proxies, we'll never reveal anything, but in general we keep our opinions for ourselves.

Senator Hervieux-Payette: Talking earlier about foreign investments, you told us that you had a special way to deal with that issue. What Caisse de dépôt managers are regularly asked concerns their percentage of investments in fixed-interest securities versus equity. In Quebec, that percentage has progressively been raised. Do you have rules and regulations about that, or do you rely on the market place rules and economic cycles? Does that mean that this is your policy, but that your policy varies according to economic cycles?

Mr. Lamoureux: The most important decision that a board must make once its management team has been hired is to establish a mix of assets. In our case, before doing anything else, we found it essential to know what the extent of our liabilities was. Those liabilities are fully indexed to the cost of living. In other words, there is a ceiling, but that ceiling is very high. If we ever reach it, we have what we call a "carryover."

In our case, we first looked at our liabilities. In fact, the only sector of investment where our assets are really matching our liabilities is "real return bonds". It is through those bonds that we can best lessen our risk. Very early, we managed to raise our rate of equity investment to two thirds of our assets, and we recently brought it to 75 per cent. Why did we start with two thirds? Initially, we had zero equity and 100 per cent Ontario bonds, although, admittedly, our analyses showed that we could have 80 per cent in equity.

Our board felt more comfortable to go to two thirds, instead of going from zero to eighty per cent. They thought it would take much longer to reach that level; with our famous derivatives, we got there fairly rapidly, and once the two thirds were reached, we went up to 75 per cent. Roughly, our leeway range as investment

Par contre, lorsque nous allons du côté actif, nous faisons beaucoup de recherche. Généralement, un rapport peut contenir entre 20 et 40 pages. On décortique une compagnie. Une des questions que nous demandons souvent aujourd'hui est celle de la composition du conseil. On fait de la recherche sur la composition du conseil, sur les membres du conseil et pourquoi ils en sont membres, et s'il y aurait lieu d'améliorer à ce niveau. Chaque rapport de recherche est très bien fait. Évidemment, on a de l'aide de l'extérieur. Plusieurs courtiers nous donnent des idées mais, dans notre cas, nous gérons essentiellement 90 p. cent de nos fonds nous-mêmes. Nous avons seulement 10 p. cent, ce qu'on appelle EAFE. On donne des mandats EAFE qui sont gérés par des gestionnaires externes et leur approche en est une avec laquelle nous sommes très familiers, on l'appelle «value investing».

Pour revenir à votre première question: est-ce que l'on se parle entre régimes de retraite? Premièrement, la loi, et c'était notre intervention précédente, ne nous le permet pas. On ne peut pas être quatre représentants de régimes de retraite dans une salle et se dire qu'on veut faire telle ou telle chose. Généralement, dans notre cas, on fait très attention à cela. On prend nous même nos décisions. Cela ne veut pas dire qu'à l'occasion, si quelqu'un nous demandait ce que nous allons faire de certaines procurations, on peut le leur dire mais généralement, on garde notre opinion pour nous-mêmes.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous avez parlé tantôt d'investissements étrangers et que vous aviez une façon de régler cette question. Une question qui est posée à la Caisse de dépôt, c'est toujours celle concernant les investissements dans les titres à revenus fixes versus ceux dans les actions. Au Québec, on a monté progressivement le pourcentage. Avez-vous une règle à l'intérieur de votre fonds ou si vous allez selon les règles du marché à cause des cycles économiques? Est-ce que cela veut dire que c'est une politique, mais une politique qui fluctue selon les cycles économiques?

M. Lamoureux: La décision la plus importante qu'un conseil doit prendre après avoir engagé l'équipe de gestion est celle de la sélection des actifs. Dans notre cas, il faut commencer par connaître notre passif. Notre passif est un passif indexé à 100 p. cent au coût de la vie, c'est-à-dire qu'il y a un plafond mais le plafond est très haut. Si on atteint le plafond, on a ce qu'on appelle un «carryover».

Dans notre cas, on commence par le passif. En fait, le seul actif où il y a un appariement avec nos obligations, ce sont les obligations à rendement «real return bonds». Ce sont les obligations qui diminuent le plus notre risque et, très rapidement, nous avons commencé avec une sélection des deux tiers équité qu'on a augmenté à 75 p. cent récemment. Pourquoi deux tiers équité au début? On commençait avec zéro d'équité; 100 p. cent d'obligations de la province d'Ontario, et je dois ajouter que nos études démontraient qu'on devait être à 80 p. cent en équité.

Le conseil se sentait plus confortable — si on part de zéro et on monte à 80 p. cent — d'aller aux deux tiers. Ils pensaient que cela prendrait beaucoup plus de temps pour y arriver; avec nos fameux produits dérivés, nous sommes arrivés là assez rapidement et dès que nous sommes arrivés à deux tiers, nous avons augmenté à

managers is around 5 per cent on both sides. We can go to 70 or 80 per cent, but the board decided that the risk that they were ready to take, given our liabilities, was 75 per cent in equity. From there, what we have to decide is whether we invest in Canada, in United States or in Europe. But we must always maintain our 75-per-cent-equity ratio, with a 5 per cent margin both ways. We do not try to speculate, to do what we call "market timing".

Studies tend to establish that, in the long run, it's a game where it is very hard to make money. We have a policy and we try to stick to it.

I am quite familiar with what the Caisse de dépôt does, and I think that their way of operating is rather similar to ours. Recently, they raised their equity investment ratio, but we essentially all start with that type of mix, the selection of which is our most important decision.

Senator Hervieux-Payette: Up until now, you had a greater freedom than the Caisse de dépôt to raise your equity investment ratio. They were simply adjusting to those considerations. As for your non-indexed investments, you never take into account such things. If I tell you that, it's because in Quebec, we hear a lot of criticism about the fact that our domestic funds are not invested enough in Quebec.

As far as you know, is that factor taken into account by your decision makers, or do they only take into consideration their return on investment?

Mr. Lamoureux: In our case, we only look at the level of returns. Our first aim is returns. That's what we are required to do under the law.

Senator Hervieux-Payette: You talked of having more detailed information about "liabilities". Could you explain what you meant by that?

What do you believe our committee should recommend to the government to ensure a more balanced approach about the way of reporting those elements?

Mr. Lamoureux: Let me answer with a question. Could any member of your committee tell me what means "the unfunded liability of the Canada Pension Plan"?

Senator Hervieux-Payette: Surely not me.

Mr. Lamoureux: I work on the assumption that your pension fund's mandate is to pay pension benefits. Historically, a pension plan actuarial valuation used to be made every three years. When I started my career, we needed a fairly long period of time to value a large pension fund. Nowadays, with a PC on your desk, you can do it quite quickly. I can tell you what my actuarial surplus is every week. I told you that we don't manage assets, but a surplus. Why is it so? If I am asked to maximize my return on investments, usually I am also asked to match an index. In the case of the ScotiaMcLeod index, for example — I think that people here are familiar with the word "term" — for every interest rate point, the term of bonds is five years. That means a 5 per

75 p. cent. En gros, notre fourchette de jeu, comme gestionnaires, c'est environ 5 p. cent de chaque côté. Nous pouvons décider d'aller à 70 ou à 80, mais le conseil a décidé que le risque que nous voulions prendre, compte tenu de notre passif, c'était 75 p. cent dans l'équité. Après cela, nous pouvons nous poser la question si nous allons être au Canada, aux États-Unis ou en Europe. Mais on doit être à 75 p. cent, plus ou moins 5 p. cent dans l'équité. Nous n'essayons pas de jouer, de faire ce qu'on appelle du «market timing».

À long terme, les études semblent démontrer que c'est un jeu où il est très difficile de faire de l'argent. Nous avons une politique et nous essayons de nous en tenir à cette politique.

Je suis assez familier avec ce que fait la Caisse de dépôt et elle procède d'une façon assez semblable. Récemment, ils ont augmenté leur pourcentage en équité, mais en gros, on commence tous avec ce genre de sélection qui est la décision la plus importante.

Le sénateur Hervieux-Payette: Jusqu'à ce jour, vous aviez plus de latitude du côté de l'équité que la Caisse de dépôt que de rehausser le plafond, c'était tout simplement qu'ils s'ajustaient à ces considérations. Sur le plan d'investissement dans ce qui n'est pas l'indice, vous ne considérez jamais. Je dis cela parce qu'il y a une critique qui est faite régulièrement par le Québec, à savoir que les fonds n'investissent pas assez au Québec.

À votre connaissance, est-ce que dans la prise de décision ce facteur entre en ligne de compte, ou est-ce strictement au niveau du rendement que les décisions sont prises?

M. Lamoureux: Dans notre cas, c'est strictement au niveau du rendement. Nous partons du rendement. C'est cela que la loi nous demande.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous parlez d'avoir plus de précision sur les «liabilities». Pourriez-vous expliquer ce que vous entendez par cela?

Qu'est-ce que vous recommanderiez au comité de faire valoir au gouvernement afin que cet aspect ait un meilleur équilibre dans la façon de rapporter ces éléments?

M. Lamoureux: Je peux vous répondre par une question. Y a-t-il un membre du comité qui peut m'expliquer ce que veut dire «the unfunded liability of the Canada Pension Plan»?

Le sénateur Hervieux-Payette: Non, pas moi.

M. Lamoureux: Je pars avec qu'un régime de retraite c'est pour payer des pensions. Traditionnellement, l'évaluation d'un régime actuariel se faisait tous les trois ans. À ce moment-là, quand j'ai commencé ma carrière, c'était assez long de faire l'évaluation d'un gros régime de retraite. Aujourd'hui, équipé d'un ordinateur sur mon bureau, je peux le faire assez rapidement. Je peux vous donner mon surplus toutes les semaines. J'ai dit que l'on ne gère pas des actifs, mais un surplus. Pourquoi? Si on me demande de maximiser le rendement, généralement on me dit par rapport à un indice. Si on prend l'indice ScotiaMcLeod — je crois que les gens ici sont familiers avec le terme durée — pour chaque changement de 1 p. 100 dans le taux de l'intérêt, la durée de ces

cent fluctuation. On that basis, I can beat the ScotiaMcLeod index by 50 points.

On the other hand, the term of my actuarial liabilities is 15 years, which means that I will have to invest in long term bonds. My goal is not to beat some other fund manager, but to get enough money to meet my liabilities. It's generally for that reason that a lot of private pension plans tend to make equity investments. Ask them to tell you about their liabilities. Most committee members wouldn't be able to tell you a word about liabilities. I can assure you that, in our case, our board members know exactly how big is our quarterly surplus. Any actuary can tell you if our surplus is over or under 2 per cent. It's rather precise.

The legislation insists on reports being provided about assets, but fails to impose the same requirements concerning liabilities. In my opinion, it would preferable to have statements on both assets and liabilities. If I am not mistaken, the Canada Pension Plan is being valued every three years, or so. I wouldn't be able to tell what it is by heart. On the other hand, all our board members will tell you exactly what our actuarial surplus is if you ask them.

Senator Hervieux-Payette: But isn't it easier for you to have quickly in mind that information, since you already know all of your teachers, you know exactly what your age pyramid looks like? In the case of our pension plan, it seems to me that it is going to be more difficult to figure that, since it is impossible to know who is going to receive benefits. Those benefits are going to be dependent on income testing. Some people won't qualify.

Mr. Lamoureux: To be able to make an actuarial valuation, you must have access to some data. Whether you make it for ten people, or for one thousand, or for ten million, the computer will just take a little more time to calculate it. That's the difference, these days. We must not say that because the calculation is more complex, it doesn't have to be done. It is in that sense that I make those comments. Surely, it will be more complicated. Our pension plan is one of the largest in Canada. We have 200,000 members. We can use certain techniques. For example, every week, we closely observe the fluctuations of real return bonds, and on that basis, we then make a new valuation of our liabilities.

Senator Hervieux-Payette: That will suggest us a few interesting questions to ask to the board members when the appear.

[English]

Senator Callbeck: You spoke about the number of directors, and I believe that you said that you wanted members who were knowledgeable about the financial service industry. What other criteria do you look at? Do you look at regional representation at all, or is that a factor?

Mr. Lamoureux: I think that here it probably should be a factor, but I am not sure that you can find good people across Canada. Should it be a factor? I think that, by law, it is a factor, and I can live with that. I do not think that this is something that should be a big handicap, but you do need a certain number of people who understand the financial market.

obligations est de 5 ans. Cela veut dire qu'elles vont changer de 5 p. 100. Si je me compare à cela, je peux battre l'indice ScotiaMcLeod de 50 points.

Par contre, du côté du passif, mon passif a une durée de 15 ans; ce qui veut dire que je veux des obligations à long terme. Ma course n'est pas de battre un autre gestionnaire, mais d'avoir assez d'argent pour payer mon passif. C'est pour cela, généralement, que dans beaucoup de régimes privés, la tendance est à l'investissement. Posez-leur la question: parlez-moi de votre passif? La plupart des membres du comité ne peuvent pas vous dire deux mots sur le passif. Je peux dire que, dans notre cas, notre conseil à tous les trimestres, peut vous dire exactement notre surplus. Un actuaire peut vous dire si notre surplus est plus ou moins 2 p. 100. Cela est assez exact.

La loi demande des rapports du côté des actifs, des précisions énormes, mais on néglige le passif. Je préfère voir les deux, les actifs et le passif. Je crois que le Régime de pensions du Canada est évalué tous les trois ans. Moi-même, je ne pourrais pas vous le dire par cœur. Par contre, demandez à chaque membre de notre conseil, il vont vous dire exactement ce qu'est notre surplus.

Le sénateur Hervieux-Payette: Mais n'est-il pas plus facile pour vous de le faire parce que vous connaissez tous vos enseignants, vous connaissez exactement votre pyramide d'âge? En ce qui concerne notre régime, il me semble que cela sera plus difficile compte tenu que ceux qui y auront accès. Il est question de test des revenus. Il y aura donc des gens qui ne se qualifieront pas.

M. Lamoureux: Pour faire une évaluation actuarielle, cela prend des données. Qu'on le fasse pour 10 personnes, 1 000 ou 10 millions, l'ordinateur prend un peu plus de temps. C'est la différence aujourd'hui. Il ne faut pas se dire que parce que c'est plus compliqué, on ne devrait pas le faire. C'est dans ce sens que je fais mes remarques. C'est évident que c'est plus compliqué. Notre régime est l'un des plus gros au Canada. On a 200 000 membres. On peut se servir de certaines techniques. Par exemple, toutes les semaines, on suit exactement le changement dans les bonds à taux réel et on réévalue notre passif dépendant des changements dans les bonds à taux réel.

Le sénateur Hervieux-Payette: Cela nous fera des bonnes questions quand on reverra les gens du conseil.

[Traduction]

Le sénateur Callbeck: À propos du nombre d'administrateurs, vous avez dit, je crois, que vous teniez à ce que le conseil compte en son sein des gens qui connaissent bien l'industrie des services financiers. Quels autres critères prenez-vous en considération? Tenez-vous compte de la représentation régionale?

M. Lamoureux: C'est probablement un facteur qu'on devrait prendre en considération, mais je ne suis pas sûr qu'on puisse recruter des candidats de la trempe voulue dans tous les coins du Canada. Ce critère devrait-il s'appliquer? Sauf erreur, il est prévu dans la loi, et je puis m'en accommoder. Je n'y vois pas un problème majeur, mais, chose certaine, il est essentiel que certains administrateurs connaissent bien les marchés financiers.

Senator Callbeck: Right. I was just wondering whether you take regional representation into consideration in your pension plan?

Mr. Lamoureux: Not in Ontario, no.

Senator Callbeck: In your present mix, long-term investment mix is 75 per cent, 25 per cent debt. How often would that be changed? Is that something that you do annually?

Mr. Lamoureux: No. We do it very infrequently. We probably look at in depth every two or three years, but I would not see anything change in 20 years. This is such a fundamental decision, and it is so anchored in our liabilities, that it's not the sort of thing that we would change drastically.

You have to remind yourself of the possible dangers — for example, a drop in the markets. In life, luck helps you. If we had started out in 1970 instead of 1990 — in 1973 and 1974 the market dropped 40 per cent. That is a major adjustment. The year before, to cite a U.S. pension fund example, 125 per cent of the cash flow of pension funds went into equity. That was a record. In 1974 and 1975, the percentage was 25 per cent. That was also a record.

Even professionals get taken off guard, and a board is only as good as its weakest member. Sometimes you have a weak member who makes a lot of noise, and the deck begins to shift. If that happens, you have to remind yourself and the board that education is mandatory, that attention must be paid to how these things have worked in the past.

I am not saying that it is easy. We have seen what happened in Asia recently. I read in *The Wall Street Journal* that the small investors were the ones that stayed with Asia, whereas the big investors walked out. That is interesting, as it is the reverse of what one would expect.

In our case we had just decided to participate in a real estate fund in Asia, and I said, "Hallelujah, great timing." You always have to go against the cycle and against the grain, and I will not say it is easy.

Senator Callbeck: No.

Mr. Lamoureux: We have not been tested, I can tell you. We started in 1990, and the market has been very kind to us. I am sure that you read the newspaper; everybody knows that we started in a deficit, but that we now have a surplus. A lot of people think that this will continue forever, and that is a danger. We cannot expect that we will have the same situation in five years that we have today.

Le sénateur Callbeck: Je vois, mais je me demandais simplement si vous tenez à la représentation régionale au sein du conseil qui gère votre caisse de retraite?

M. Lamoureux: Non, pas en Ontario.

Le sénateur Callbeck: En ce qui concerne la répartition de votre portefeuille, vous en êtes actuellement à 75 p. 100 de placements à long terme, contre 25 p. 100 de titres de créances. À quelle fréquence revoyez-vous cette répartition? Le faites-vous, par exemple, annuellement?

M. Lamoureux: Non. Nous ne le faisons que très rarement. Nous examinons la question à fond peut-être tous les deux ou trois ans, mais je crois qu'il pourrait facilement s'écouler une vingtaine d'années sans qu'on ait à modifier cette répartition. C'est un aspect tellement fondamental et si lié à nos obligations actuarielles que ce n'est pas quelque chose que nous serions prêts à modifier radicalement.

Il vous faut garder à l'esprit les risques auxquels nous sommes exposés — à une chute des valeurs boursières, par exemple. Dans la vie, on a parfois de la chance. Si nous avions débuté en 1970 plutôt qu'en 1990 — en 1973 et 1974, le marché a perdu 40 p. 100 de sa valeur. C'est toute une correction. L'année précédente, aux États-Unis, certaines caisses de retraite pouvaient, par exemple, avoir 125 p. 100 de leurs liquidités investies en actions. Il s'agissait là d'un record. En 1974 et 1975, cette proportion avait chuté à 25 p. 100. Ça aussi, c'était un record.

Même les experts se méprennent parfois. Après tout, un conseil d'administration ne vaut que ce que vaut le plus faible de ses membres. Il peut arriver que des administrateurs médiocres finissent par s'imposer à force de parler fort, mais un jour ou l'autre le vent tourne. Dans de telles circonstances, on doit se rappeler et rappeler à chacun des administrateurs qu'il est impérieux en cette matière de savoir de quoi on parle, d'être au fait de la façon dont les choses se sont déroulées dans le passé et d'en tenir compte.

Je ne prétends toutefois pas que ce soit facile. Nous avons vu ce qui s'est produit récemment en Asie. J'ai lu dans le *Wall Street Journal* que ce sont les petits investisseurs qui ont maintenu leurs placements en Asie, pendant que les gros investisseurs, eux, les retiraient. Voilà qui est intéressant, car c'est l'inverse de ce à quoi on aurait pu s'attendre.

Quant à nous, nous venions alors tout juste de décider d'investir dans un fonds immobilier asiatique, et je me suis dit «Alléluia! le moment est excellent.» Il faut toujours aller à contre-courant des cycles, aller à l'encontre de ses propres impulsions, mais je dois vous avouer que ce n'est pas là chose facile.

Le sénateur Callbeck: Non, vraiment pas.

M. Lamoureux: Nous n'avons pas encore été mis à l'épreuve jusqu'ici, je vous l'assure. Nos premiers placements remontent à 1990, et le marché nous a été on ne peut plus favorable depuis. Vous l'avez sûrement lu dans les journaux; tout le monde sait que nous avons débuté avec un déficit, mais que nous avons maintenant un excédent. Une foule de gens s'imaginent que cette progression n'aura pas de fin, et c'est là le danger. Nous ne

The Chairman: Senator Austin.

Senator Austin: This morning we had some witnesses, and we discussed the concept of an index. It was not very clear which index one should choose. Malcolm Hamilton, from Mercer, gave us a very interesting picture of how the economy works, within the context of a long term pension system.

For his model, however, he needs a very broad definition of "index". He told us that he needed 300 companies in an index for that model to work. As the Canada Pension Fund Investment Board is to be an indexed fund, I am curious as to how the industry defines the word. We do not have a definition, and some definitions are quite broad.

In *The Globe and Mail* for today, there happens to be a story on U.S. pension funds investing in foreign stocks. Their result is a median 6.7 per cent return, compared with a 1.9 per cent total return paid by the index. The index is the Morgan Stanley Capital International: Europe, Australia and Australasia, and the Far East.

Mr. Lamoureux: It is called the EAAFE index.

Senator Austin: The EAAFE index of 21 major overseas markets. That is quite a spread — between 6.7 per cent and 1.9 per cent. According to InterSec, the article goes on to say, active managers have beaten the index in seven of the past ten years. InterSec, as you know, is a private tracking fund — InterSec Research Corporation of Stamford, Connecticut. I am really curious about these indices.

Let me stop there and ask you to define index. Also, what you think that the Canada Pension Plans' index group should be?

Mr. Lamoureux: Broadly speaking, there are two general types of indices. You are all familiar with the Dow Jones. The Dow Jones is essentially 30 stocks. The price of these 30 stocks is added up, divided by 30, and then compared to the next day. That is how the Dow Jones is calculated. This is an old style index.

The Chairman: Straight mean.

Mr. Lamoureux: Exactly. It gets more complicated because you have splits, replacements, and all of that, but I won't go into that. Then there is what we call a capitalization base index.

As an easy example, BCE might represent 10 per cent of the TSE 300. That would be the number of shares multiplied by the price. We add that up and then, in the case of Canada, we have

saurions escompter que la situation sera dans cinq ans similaire à celle que nous connaissons aujourd'hui.

Le président: Sénateur Austin.

Le sénateur Austin: Ce matin, nous avons entendu quelques témoins et avons discuté de la notion de placement indiciel. On ne savait pas trop pour quel indice il fallait opter. Malcolm Hamilton, de Mercer, nous a brossé un tableau très intéressant du fonctionnement de l'économie, sous l'angle de la gestion à long terme d'un régime de pension.

Le modèle qu'il nous a décrit suppose toutefois le recours à une définition très large de la notion d'«indice». Il nous a dit que l'indice devait porter sur au moins 300 sociétés pour que le modèle soit valable. Comme l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada devra s'en tenir à des placements indiciels, je serais curieux de savoir comment on définit cette notion dans l'industrie. Nous n'avons pas encore nous-mêmes adopté de définition à cet égard, et certaines sont très larges.

Dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui, on trouve justement un article sur les caisses de retraite états-unienues qui investissent dans actions étrangères. Elles ont obtenu un rendement moyen de 6,7 p. 100, contre 1,9 p. 100 si elles avaient investi dans des placements indiciels. L'indice de référence est en l'occurrence le Morgan Stanley Capital International, qui inclut des sociétés d'Europe, d'Australie, d'Australasie et d'Extrême-Orient.

M. Lamoureux: Il s'agit de l'indice EAAFE.

Le sénateur Austin: C'est juste, c'est l'indice EAAFE, qui regroupe les 21 plus importants marchés d'outre-mer. C'est tout un écart — de 6,7 à 1,9 p. 100. Toujours dans cet article, on peut lire que selon InterSec, les gestionnaires de placements actifs ont battu cet indice au cours de sept des dix dernières années. Comme vous le savez, InterSec est un fonds privé qui suit l'évolution du marché — InterSec Research Corporation, de Stamford (Connecticut). J'ai vraiment hâte de voir ce que vous pensez de ces indices.

Je m'arrête ici pour vous demander de nous donner votre définition de la notion d'indice. Aussi, à quel indice, selon vous, l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada devrait-il se référer?

M. Lamoureux: Au sens large, on peut dire qu'il y a deux types d'indices boursiers. Nous connaissons tous l'indice Dow Jones, qui porte essentiellement sur 30 titres. On additionne le cours des actions de ces trente sociétés, puis on divise la somme par 30. Cette valeur moyenne est ensuite comparée quotidiennement. C'est ainsi qu'on calcule l'indice Dow Jones. C'est un indice à l'ancienne.

Le président: On calcule la moyenne purement et simplement.

M. Lamoureux: Exactement. Le calcul est un peu plus complexe que cela, car il faut tenir compte des fractionnements d'actions, des substitutions, etc., mais je n'entrerai pas ici dans ces détails. Il y a par ailleurs ce que nous appelons l'indice par capitalisation.

À titre d'exemple, BCE représente peut-être 10 p. 100 de l'indice TSE 300, qui porte sur 300 sociétés canadiennes. Pour calculer cet indice, on multiplie le nombre d'actions de chacune

300 stocks. Each of the banks is more or less 2 per cent of the index, but this is capitalization base.

Senator Austin: Market cap.

Mr. Lamoureux: Yes, the number of shares outstanding times the price. There are a few restrictions; for example, if a company is controlled by a group at 50 per cent, that 50 per cent will not be in the index — it is called a free flow. In other words, these are to be shares that one could buy.

Generally that is the index that we look at. The TSE is a cap weighted index. The SNP is a cap weighted index, as is EAAFE. That is how these indices are constructed.

Following an index is a very cost efficient way to invest, and the U.S. market is the most efficient market. Our U.S. exposure is 95 per cent indexed through derivatives. As I've said, the American market is very efficient, and it's therefore difficult to beat the index. In the last 5 years I doubt that 10 per cent of managers have beaten it.

Senator Austin: Is the index you are referring to Standard & Poor's?

Mr. Lamoureux: Yes. Standard & Poor's. It is generally the one that is considered, but Russell is also used.

Senator Austin: There are others, yes.

Mr. Lamoureux: There are a number of others, the majority of which are capitalization weighted, except for Dow Jones. Dow Jones is, as I said, the oldest index, but it is also the crudest of the indices. Most of us do not follow it.

When you look at EAAFE, you have a number of countries. And the big call in the EAAFE market has been, are you in Japan or are you out of Japan? I would bet that the people to whom you referred, the ones who have beaten the index for seven out of ten years — they're all out of Japan, and that is how they have been to consistently beat this index.

But if you look at each one of the countries in the sub-index, you will see that it is quite a different story; these markets are not as efficient. The UK market is very efficient, but Portugal, which was recently admitted into the EAAFE index, will not be as efficient as, let us say, the U.S. market. It is a very efficient way to invest.

When you define the index for an expert, then, it is a clear definition. It is a capitalization weighted index. Problems arise, however, when you say that you must be at the index all the time. That is impossible to do.

de ces sociétés par le cours de son action et on additionne ensuite les produits obtenus. Ainsi, sur la base de leur capitalisation, on peut dire que chacune des grandes banques canadiennes représente plus ou moins 2 p. 100 du total de l'indice TSE 300.

Le sénateur Austin: Il s'agit de leur valeur boursière.

M. Lamoureux: Oui, du nombre d'actions en circulation multiplié par le cours. Il y a quelques restrictions cependant. Ainsi, lorsqu'une société est contrôlée à hauteur de 50 p. 100 par un même groupe, ces 50 p. 100 ne pourront être pris en compte dans l'indice — on s'en tient à ce qu'on appelle la fluidité. En d'autres termes, il doit s'agir d'actions qui peuvent se transiger.

Au Canada, c'est généralement à cet indice qu'on se réfère. Le TSE est un indice de pondération par capitalisation, tout comme le SNP et l'EAAFE. C'est ainsi qu'on calcule ces indices.

Les placements indiciaires ont généralement un excellent rapport coût-efficacité, et le marché indiciaire des États-Unis est celui qui procure le meilleur rendement relatif. Nos investissements dans ce pays consistent, dans une proportion de 95 p. 100, en des placements indiciaires effectués au moyen de produits dérivés. Le marché des États-Unis, disais-je donc, est très performant, et il est par conséquent difficile d'y battre l'indice. Au cours des cinq dernières années, je doute que plus de 10 p. 100 des gestionnaires de fonds y soient parvenus.

Le sénateur Austin: Voulez-vous parler de l'indice Standard & Poor's?

M. Lamoureux: Oui, du Standard & Poor's. C'est généralement celui auquel on se réfère, mais on recourt également au Russell.

Le sénateur Austin: Il y en a d'autres, en effet.

M. Lamoureux: Il y en a effectivement un certain nombre d'autres, dont la majorité sont des indices de pondération par capitalisation, ce qui n'est pas le cas du Dow Jones. Le Dow Jones, je le répète, est le plus vieux indice, mais aussi le plus approximatif. Peu d'entre nous s'y réfèrent.

L'indice EAAFE, quant à lui, englobe un certain nombre de pays. La grande question qui se pose à propos du marché boursier EAAFE, c'est de savoir dans quelle mesure les investisseurs placent leur argent au Japon. Je serais prêt à parier que les gens auxquels vous avez fait allusion, ceux qui ont obtenu un rendement supérieur à l'indice sept années sur dix, investissent tous ailleurs qu'au Japon, et que c'est ce qui leur a permis de battre l'indice à répétition.

Mais il en va tout autrement quand on considère un à un chacun des pays visés dans les sous-indices. On constate alors que certains de ces marchés sont plus performants que d'autres. Le marché du Royaume-Uni l'est fortement, mais celui du Portugal, qui fait depuis peu partie de l'indice EAAFE, offre un rendement inférieur à celui, par exemple, des États-Unis. Somme toute, je crois que c'est une excellente façon d'investir.

Pour un expert, la définition de la notion d'indice ne comporte aucune difficulté. Il songe immédiatement à l'indice de pondération par capitalisation. Ce qui pose problème, par ailleurs, c'est qu'on exige ici que les placements du fonds soient invariablement indiciaires. C'est une mission impossible.

In Canada, we separate the index into two parts, and sometimes into three. Let us just deal with two. The first 100 and the bottom 200. In the bottom 200 the majority of stocks are not liquid, and it is very tough to accumulate any volume. As a result we use different techniques; instead of what we call full replication of the index, we will use a sampling technique.

In my paper I suggested that some freedom must be given to the managers if you say that they have to be at the index. If someone on the other side knows this, as they would, his or her role would be to take advantage of it.

There has to be some freedom. Considering the amount of money that this fund will deal with, it will not be able to be at the index all of the time.

Earlier you mentioned Bre-X — a non-liquid stock like that one creates an interesting situation, increasing the index by 5 or 10 per cent.

Senator Austin: That would be because indexed funds have to buy it.

Mr. Lamoureux: Yes, they have to buy it; they don't have a choice. Dealers generally have a good inventory of the stocks that are about to hit the index.

In my opinion, Bre-X should have been in the index earlier; you will have to form your own conclusions as to why it was not. If you look at the role of the TSE, it probably should have been in earlier. The Canadian index, however, is unlike other indices.

Senator Austin: Is a market cap index.

Mr. Lamoureux: Yes, but it is also run by the people who make the market. The S & P is run by the Standard & Poor's organization, so it is not run by the stock brokers.

As you can see, the people who run the index can also have great influence on its composition — there are a lot of subtleties when you get into the index game.

Senator Austin: In the first stage of the Canada Pension Plan Investment Board, it will only be authorized to buy the index, as I understand it. After a period of time, the federal government and the governments of the participating provinces will come together to consider loosening those index rules.

On the surface, then, it would appear that the new board and its chairman are being handcuffed to some extent, and exposed to market gaming. Is that your view?

Mr. Lamoureux: There really does need to be some flexibility. If the law says that you must be at the index, there are two obvious problems. First, it is impossible to do so — you will

Au Canada, nous divisons généralement l'indice de référence en deux blocs, parfois en trois. Allons-y ici pour deux: d'une part, les 100 titres les plus importants sur le plan de la capitalisation, et, d'autre part, les 200 les moins importants. Dans le cas des 200 titres les moins importants, la majorité de leurs actions n'étant pas liquides, il est très difficile d'en accumuler de gros blocs. Pour contourner cette difficulté, nous procédons par voie d'échantillonnage au lieu de nous en remettre intégralement à l'indice.

Dans mon mémoire, je propose qu'on laisse aux gestionnaires du fonds une certaine latitude même si on entend les obliger à se référer à l'indice. Autrement, le détenteur d'actions qui saurait qu'on impose aux gestionnaires du fonds une telle règle — et nul doute qu'il le saurait — y flairerait facilement la bonne affaire.

Les gestionnaires doivent avoir une certaine liberté d'action. Compte tenu de l'importance des sommes qu'ils auront à investir, ils ne pourront s'en tenir invariablement à l'indice.

Vous avez fait allusion tout à l'heure à Bre-X — un titre non liquide comme celui-là a créé une situation intéressante, car il a fait grimper l'indice de quelque part entre 5 et 10 p. 100.

Le sénateur Austin: Serait-ce que les gestionnaires de fonds indiciels étaient obligés de l'acheter?

M. Lamoureux: Exactement, ils étaient forcés de l'acheter; ils n'avaient pas le choix. Les courtiers ont généralement en main une bonne réserve de titres qui sont sur le point d'être pris en compte dans l'indice.

À mon avis, celui de Bre-X aurait dû être inclus dans l'indice plus tôt; vous devez tirer vos propres conclusions sur les raisons qui ont fait qu'il ne l'a pas été. Si vous considérez le rôle du TSE, on a probablement trop tardé à y inclure Bre-X. Mais il faut dire que l'indice canadien est différent des autres indices.

Le sénateur Austin: C'est un indice de pondération par capitalisation.

M. Lamoureux: Tout à fait, mais ce qu'il a de particulier, c'est qu'il est établi par ceux-là mêmes qui contrôlent le marché. L'indice S & P, lui, est établi par l'organisation de Standard & Poor's, et non par des courtiers en valeurs mobilières.

Comme vous pouvez l'imaginer, ceux qui établissent l'indice peuvent avoir également beaucoup d'influence sur sa composition — l'établissement de l'indice peut facilement se prêter à une foule de machinations.

Le sénateur Austin: Si j'ai bien compris, l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada ne pourra effectuer au départ que des placements indiciels. Après un certain temps, le gouvernement fédéral et les provinces participantes verront ensemble s'il y a lieu d'assouplir cette exigence.

À prime abord, il semble donc que le nouveau conseil d'administration et son président auront en quelque sorte les mains liées et se rendront vulnérables aux ruses de certains acteurs du marché. Êtes-vous de cette opinion?

M. Lamoureux: On doit absolument leur laisser une certaine liberté d'action. Si le règlement prévoit que tous les placements du fonds doivent être indiciels, il se posera assurément deux types de

break the law every day. Second, you are exposing yourself — if I know that you must be at the index, I will use that knowledge. It is not necessarily the smartest position for you to be in.

The Chairman: Under the regulations, the board's domestic equity investments — as opposed to its foreign equity investments — will be required to mirror one or more major market indices, rather than being able to pick individual securities.

If you were the CEO, how would you interpret that? The reference is to major market indices — that is, indices as opposed to a single index. How would a practical CEO, operating within that restriction, interpret it? As you pointed out in your response to Senator Austin, there are several definitions of what constitutes an index, and there are several indices.

Mr. Lamoureux: In Canada it's easy; it is the TSE 300. It could also be the TSE 35, the TSE 100 or the TSE 200 — these are the sub-sets.

The Chairman: They are all sub-sets of the 300?

Mr. Lamoureux: Yes.

When the law says "must mirror", I must question it, because I know that it is impossible to comply. You might be able to do so with the TSE 35, because it represents 50 or 60 per cent of the capitalization. When you reach the TSE 100, you are up to 75 or 80 per cent.

The Chairman: At number 299, then, you have a problem.

Mr. Lamoureux: At 299 you definitely have a problem.

If the law says "must mirror," the first thing that I would do would be to find a lawyer who would tell me that "mirror" could mean a fuzzy picture as opposed to an exact picture.

The Chairman: That kind of lawyer is available, I am sure.

Mr. Lamoureux: I do not know.

Senator Austin: I am going to ignore all of these negative words — imagine being a lawyer and a senator.

Mr. Lamoureux: Lawyers are my best friends, and a lawyer who did that would be providing a great service.

Senator Austin: As to replicating broad market indices — these are, if I understand it correctly, draft regulations. I am sure that your advice will prove very useful in providing the necessary flexibility to the regulations. I appreciate your answers.

problèmes. Premièrement, on demanderait là l'impossible — les gestionnaires du fonds ne pourraient qu'enfreindre quotidiennement cette règle. Deuxièmement, cette exigence les exposerait à des risques indus — si je sais que vous devez vous en tenir à des placements indiciaires, je ne manquerai pas d'en profiter. Il ne serait donc pas très futé de votre part de vous placer vous-même dans une telle situation.

Le président: Aux termes du règlement proposé, les placements en actions canadiennes — contrairement aux placements en actions étrangères — qu'effectuera l'office devront refléter au moins un des grands indices boursiers, et non faire l'objet de décisions au cas par cas.

Si vous étiez le directeur général de l'office, comment interpréteriez cette exigence? On parle ici d'indices boursiers au pluriel, et non d'un seul indice. Comment un directeur général pragmatique à qui on imposerait une telle limitation pourrait-il l'interpréter? Comme vous l'avez fait observer dans votre réponse au sénateur Austin, il y a plusieurs façons de définir ce qu'est un indice boursier, et il existe par ailleurs plusieurs indices boursiers.

M. Lamoureux: Au Canada, c'est facile; il y a le TSE 300, ou les sous-indices TSE 35, TSE 100 ou TSE 200.

Le président: Ce sont des sous-indices du TSE 300, n'est-ce pas?

M. Lamoureux: Exactement.

Quand le règlement dit «doivent refléter», je ne puis que contester cette exigence, car je sais qu'il est impossible de s'y conformer. Il serait peut-être possible de le faire en s'en tenant au TSE 35, car il représente de 50 à 60 p. 100 de la capitalisation totale du TSE 300. En y allant pour le TSE 100, on atteint de 75 à 80 p. 100 de la capitalisation totale.

Le président: Au 299^e titre, on aura sûrement un problème.

M. Lamoureux: Vous avez deviné.

Si le règlement disait «doivent refléter», la première chose que j'aurais à faire serait d'aller consulter un avocat pour me faire confirmer que le terme «refléter» pourrait valoir ici pour désigner une reproduction floue, par opposition à une reproduction exacte.

Le président: Ce genre d'avocat existe, j'en suis sûr.

M. Lamoureux: Je l'ignore.

Le sénateur Austin: Je ne vais pas m'arrêter à tous ces propos négatifs — imaginez leur résonance pour quiconque est à la fois avocat et sénateur.

M. Lamoureux: Les avocats sont mes meilleurs amis, et un avocat qui soutiendrait adroitement ce point de vue me rendrait un grand service.

Le sénateur Austin: À propos de cette obligation de reproduire les grands indices boursiers, il n'est fait mention de cette exigence, si je ne m'abuse, que dans le projet de règlement. Je suis sûr que votre avis nous sera très utile pour tenter d'obtenir que le règlement définitif laisse aux gestionnaires toute la latitude dont ils ont besoin à cet égard. J'ai bien aimé vos réponses à mes questions.

Mr. Lamoureux: You can ask the people from OMERS the same question and you will get a similar answer. We run by far the largest quantitative fund in Canada, and it is impossible to be at the index all of the time.

Senator St. Germain: I have two quick questions. First, based on what you have read in the legislation, do you believe that the selection process that has been implemented will be able to generate people of your calibre?

Second, as you mentioned, you get what you pay for. In other words, if you pay peanuts you get monkeys. What compensation level do you see for the position of CEO? Also, do you see the chair as a full-time position?

Mr. Lamoureux: I will answer the questions in reverse order. In our case, I would advocate that the chairman be a non-executive chairman.

The Chairman: Which is what the legislation calls for.

Mr. Lamoureux: In our case Gerry probably spent a little bit more time in the office than Ted Medland does, but not that much more. I speak to Ted several times a month, but he does not currently spend half a day at the office, at the board, except when we have committee or board meetings. We tend to run those meeting very efficiently; we run like a financial institution. An investment committee might run from 8:30 until 12:30, and would have a very full agenda. Following the committee, we would have a short board meeting. On occasion we might be done before, and after that we will have a short board meeting

I don't see that as a full-time job, no. The danger is that, if it becomes a full-time job, the person eventually manages the place. Then who is the boss? You cannot have that, although it is done.

Your second question involved the calibre of person to be accepted. If you have a chairman who says that he will be there all the time, and every decision will thus be second-guessed, you do want to have top notch people. That's definitely the case.

In terms of compensation levels, there are a number of surveys which reflect what is being paid in the industry. Unfortunately, if the compensation is disclosed, it will become a political issue. If you are a money manager today, though, you are a hot commodity, and even on the quantitative side the salaries are fairly high.

Senator St. Germain: What would IBM's pension fund, or these U.S. organizations, pay to people who hold positions similar to yours?

M. Lamoureux: Si vous posez la question aux représentants de la Commission du Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario, ils vous répondront de la même façon. Nous gérons de loin le plus gros fonds quantitatif au Canada, et il nous serait impossible de n'effectuer que des placements indiciels.

Le sénateur St. Germain: J'aurais deux questions brèves. Premièrement, d'après ce que vous savez de la loi, croyez-vous que le processus de sélection qui a été prévu permettra à l'office de recruter des gens de votre calibre?

Deuxièmement, comme vous l'avez mentionné, on en a toujours pour son argent. En d'autres termes, si on offre trois fois rien, on ne doit pas s'attendre à des miracles. Quel niveau de rémunération estimeriez-vous acceptable pour le poste de directeur général de l'office? Par ailleurs, croyez-vous que le président du conseil devrait assumer ses fonctions à temps plein?

M. Lamoureux: Je vais répondre à vos questions dans l'ordre inverse. S'il s'agissait de notre commission, je vous dirais que le président du conseil ne doit pas faire partie de la direction.

Le président: Tout comme le prévoit la loi.

M. Lamoureux: Dans notre cas, Gerry passait probablement un peu plus de temps au bureau que Ted Medland ne le fait, mais pas tellement plus. Je parle à Ted plusieurs fois par mois, mais il lui arrive rarement de passer une demi-journée au bureau, au conseil, sauf lorsque les comités ou le conseil se réunissent. Généralement, nos réunions se déroulent rondement, comme celles de n'importe quelle institution financière. Habituellement, les réunions du comité de placement commencent à 8 h 30 et se terminent 12 h 30, parfois plus tôt, et pourtant, notre comité de placement a toujours un ordre du jour fort chargé. Après la réunion du comité, nous tenons normalement une courte séance du conseil d'administration.

À mon avis, le poste de président du conseil ne devrait pas occuper son titulaire à plein temps, car autrement celui-ci risquerait de finir par gérer toute l'affaire. Qui serait le patron alors? Ce genre de situation n'est pas souhaitable, bien qu'elle existe à certains endroits.

Votre deuxième question portait sur le calibre que devra avoir la personne dont on retiendra la candidature. Si le candidat au poste de président du conseil vous dit qu'il sera là à plein temps et qu'il scrutera à la loupe toutes les décisions avant qu'elles ne soient prises, il vous faudra certes une personne de très haut calibre. Il n'y a pas à en douter.

Pour ce qui est de son niveau de rémunération, un certain nombre d'enquêtes ont été effectuées pour déterminer ce qui se paie dans l'industrie pour ce genre de poste. Malheureusement, si on divulgue publiquement le montant de cette rémunération, on en fera une question politique. Quoi qu'il en soit, les bons gestionnaires de portefeuille sont rares et recherchés, et même les conseillers en placements quantitatifs sont très bien rémunérés.

Le sénateur St. Germain: Quelle rémunération recevrait aux États-Unis le titulaire d'un poste semblable au vôtre dans le cas de la caisse de retraite d'IBM, par exemple, ou d'une autre entreprise de cette envergure?

Mr. Lamoureux: I am not familiar with IBM. I am more familiar with GM, but the salary base would be \$1 million.

Senator St. Germain: A base of \$1 million?

Mr. Lamoureux: Yes. I know Allan Reid, the CEO of GM, very well. He would also receive an incentive on top of the base. He runs an extremely large fund, however. It would be the same case with IBM; that would be a huge fund.

On the commercial side, the pay in the U.S. is very attractive. Generally, however, the U.S. public pension funds do not pay their people that well. As a result they have a fairly high turnover rate — and an inexperienced money manager is very costly. Although you may not realize it, you are paying for tuition fees, and they can quickly run into the millions. Nobody accounts for that, though.

I heard a speech by the treasurer of the State of Connecticut, and his fund was in the bottom 1 per cent of all U.S. funds.

The Chairman: The bottom.

Mr. Lamoureux: The bottom 1 per cent. The 99th percentile.

The Chairman: Yes.

Mr. Lamoureux: He took the fund over and made a number of changes.

Again, though, you are exposed when you do not pay people well. This is an industry where you are invited to conferences around the world, and you can spend all your time at them.

Some American boards, and here I am speaking more about abuse in the U.S., can take three or four days for a board meeting. You may not realize it, but you are paying for it. People take trips; they visit investments in India. I look at some of these things, and I have to ask what they are doing there.

The Chairman: We have to wrap up, but I would like you to take three or five minutes to look at your first appendix. You have some specific suggestions on issues that ought to be looked at. They are quite straightforward, but I wonder if there are two or three to which you think we ought to draw particular attention?

Mr. Lamoureux: One thing that bothered me was that you have two audit committees. You have an audit committee, you select a good board, they select the auditors — but every six years

M. Lamoureux: J'ignore ce qu'il en est chez IBM. Je connais mieux le cas du premier gestionnaire de la caisse de retraite de GM, et je sais que son salaire de base est d'un million de dollars.

Le sénateur St. Germain: Un salaire de base d'un million?

M. Lamoureux: Tout à fait. Je connais très bien Allan Reid, le directeur général de la caisse de retraite chez GM. Il reçoit une prime en sus de son salaire. Il gère cependant un fonds extrêmement imposant. J'imagine qu'il doit en être de même chez IBM, dont la caisse de retraite est également énorme.

La rémunération que touchent les titulaires de ce genre de poste dans l'entreprise privée aux États-Unis est très attrayante. En règle générale, toutefois, les caisses de retraite publiques ne rémunèrent pas aussi bien leurs gens. Il en résulte que ceux qui y occupent de tels postes n'y restent souvent pas très longtemps — et un gestionnaire de fonds qui n'est pas expérimenté finit par coûter très cher. Vous n'en êtes peut-être pas conscients, mais c'est à vos frais qu'il fait son apprentissage, et la facture monte vite dans les millions. Personne ne tient cependant compte de ce facteur.

J'ai assisté dernièrement à une conférence donnée par le trésorier de l'État du Connecticut, dont la caisse de retraite se classe parmi le 1 p. 100 des fonds les moins importants de tous les fonds aux États-Unis.

Le président: Les moins importants.

M. Lamoureux: Effectivement, parmi le 1 p. 100 des fonds les moins importants. Elle se classe au 99^e rang centile.

Le président: Vraiment.

M. Lamoureux: La personne dont je vous parle a repris en main la gestion de ce fonds et y a apporté un certain nombre de changements.

Je le répète, cependant, on court des risques si on ne rémunère pas bien ses gestionnaires de fonds. C'est une industrie où les titulaires de ce genre de poste sont invités à des conférences dans le monde entier. On pourrait y consacrer tout son temps.

Aux États-Unis, certains conseils d'administration — et je parle ici de cas où l'on exagère — peuvent se réunir pendant trois ou quatre jours. On n'en est pas conscient, mais il faut payer pour cela. Ces gens font des voyages d'affaires; ils peuvent parfois se rendre jusqu'en Inde pour visiter les entreprises dans lesquelles ils investissent. Quand je m'arrête à y penser, je me demande bien ce qu'ils vont faire là.

Le président: Nous sommes près de devoir conclure, mais j'aimerais qu'auparavant vous preniez de trois à cinq minutes pour nous parler de votre première annexe. Vous y formulez des suggestions précises concernant des problèmes sur lesquels nous devrions nous pencher. Bien que vos recommandations soient très simples, je me demande si vous ne pourriez pas nous en signaler deux ou trois auxquelles, selon vous, nous devrions apporter une attention particulière.

M. Lamoureux: Un aspect qui me laisse perplexe, c'est que la loi propose deux comités de vérification. Il y a un comité de vérification, dont les membres sont choisis par le conseil

the minister is going to come and have an audit done. I do not think that that is good corporate governance.

In the end someone has to be responsible; if they are no good, do not hire them. It is that simple. Some people feel that checks and balances should exist, and this may reflect that feeling.

I will remind you of what George Morfit, the auditor of British Columbia, said about BC Hydro. He said that it was a corporation designed not to work; it reports to seven bodies, and is therefore accountable to no one.

To fall into this trap is not good corporate governance.

Senator St. Germain: Would you mind commenting on section 52? That is the section that asks who the board is accountable to; to Parliament, or to each citizen.

Mr. Lamoureux: The question is, do you want direct accountability? In this section, they ask the board to go across the country every two years to meet people. To me, this is a nice show, but I do not think that it adds to the substance of the operation. Parliament is elected, and they should be the ones doing the answering; it should not necessarily be the management doing the road show. What will happen is that every investment that they did not make will be criticized.

There will be mistakes. We have received at least 100 letters from teachers regarding Bre-X. The discipline of investment, however, is that, even if you had it all to do again today, you would do the same thing. That is the discipline of quantitative investment management. If our manager did not do that, I would be on his back telling him that he had not followed the discipline.

A lot of other good stocks come with a Bre-X, and those which did have appreciated by much more. I could give you a whole list. Nobody ever writes about that, though.

The Chairman: Your conclusion, then, would be that the accountability ought to be to Parliament, and not to the individual pensioners?

Mr. Lamoureux: I think so. I do not mind talking to an individual teacher, but I know who my boss is. I report to the board, our management team reports to the board, and you only get one set of directions at that point. If you get too many conflicting sets of direction it is very hard to run a lean show and one that will produce the kind of results that you would expect.

d'administration, qui, en principe est compétent, mais tous les six ans le ministre procède à une autre vérification. Je ne crois pas qu'il s'agisse là d'un bon principe de gestion d'entreprise.

Après tout, on doit quand même pouvoir se fier à quelqu'un. Si les gens ne sont pas compétents, il vaudrait mieux au départ ne pas les engager. C'est aussi simple que cela. Certains croient au mécanisme de freins et contrepoids, et c'est peut-être ce que l'inclusion de telles dispositions indique.

Je vous rappelle ce que George Morfit, le vérificateur de la Colombie-Britannique, a dit à propos de BC Hydro. Il a affirmé que cette société était conçue pour ne pas fonctionner, comme elle doit faire rapport à sept organismes, elle n'a en définitive de comptes à rendre à personne.

Tomber dans ce piège, ce n'est pas de la bonne gestion.

Le sénateur St. Germain: Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de l'article 52? C'est l'article qui nous force à nous demander à qui l'office doit rendre des comptes: au Parlement, ou à chaque citoyen.

M. Lamoureux: Ce qu'il faut vous demander, c'est si votre intention est d'exiger que l'office rende directement des comptes à la population. Dans cet article, on demande à l'office de tenir des assemblées publiques biannuelles aux quatre coins du pays. À mon sens, une telle démonstration donne bonne impression, mais je ne crois pas qu'elle ajoute quelque chose d'utile. C'est aux élus qu'il incombe de donner des réponses à la population; les gestionnaires ne devraient pas avoir à parcourir le pays pour se livrer à une telle mise en scène. Ce qui arrivera, c'est qu'on critiquera l'office à propos de tous les placements qu'il aura omis d'effectuer.

L'office fera des erreurs. Nous avons, par exemple, reçu au moins 100 lettres d'enseignants qui nous demandaient des comptes au sujet de Bre-X. Dans le domaine du placement, on parle de discipline quand on peut prouver que si on avait l'occasion de choisir de refaire un placement donné, on prendrait la même décision que la fois d'avant. Telle est la discipline qui s'impose aux gestionnaires chargés d'effectuer des placements quantitatifs. Si notre gestionnaire n'agissait pas ainsi, je me ferais un devoir de lui dire qu'il a dérogé à la discipline.

Nous avons acheté une foule d'autres bons titres en même temps que Bre-X, dont certains se sont même appréciés considérablement. Je pourrais vous en fournir toute une liste. Cependant, personne ne m'a jamais écrit à leur sujet.

Le président: Votre conclusion, donc, c'est que l'office devrait rendre des comptes au Parlement, et non aux bénéficiaires du régime de retraite?

M. Lamoureux: C'est ce que je pense. Dans mon cas, par exemple, je n'ai pas d'objection à discuter avec tel ou tel enseignant, mais je sais de qui je relève. Je dois rendre des comptes au conseil d'administration, tout comme doit le faire notre équipe de gestion. Ainsi, ce sont toujours les mêmes personnes qui donnent les directives. Quand on a affaire à trop de directives divergentes, il devient très difficile de prendre la moindre décision et d'atteindre les résultats escomptés.

The Chairman: You have repeatedly referred to the importance of the board. Do you have a training program for new board members? That is, is there a process to educate them — not just about what you do, but also about the way that the whole process works?

Mr. Lamoureux: We have a two-day orientation session for directors. The first day deals strictly with the plan, and the second day looks at the investment operation.

When Ms Bennett joined our board, she joined five or six other boards at the same time.

The Chairman: She is the former VP of Manulife, so she understands.

Mr. Lamoureux: She felt that our orientation was very good. She commented that it helped her to quickly realize what to expect and what to do.

In addition to that, we have probably spent 20 or 25 hours with our board on an issue like derivatives. We had an eight hour meeting — just on derivatives — with one of the top people in the world.

Malcolm Hamilton spoke to you about liabilities. Initially, we spent about 25 hours on that, in order that the board could understand the dynamics of what happens, and that the liability is not a number, but a range of numbers.

The Chairman: Is it fair to conclude that you would urge an immediate orientation program for the new board?

Mr. Lamoureux: An orientation is necessary for every board, and for every board member. Every board, you know, and every board member needs and should get an orientation. I think that these people deserve it. Sometimes someone may, for example, have a very good background in law, but not know that much about capital markets. You need to bring him or her up to date on that. The lawyer would obviously be well informed about the duties of the board, and someone who knows capital markets needs to know that we are here to invest in order to maximize return.

The Chairman: Mr. Lamoureux, we could go on for ages. I appreciate that you take the time to be with us. Thank you very much for coming — we will inevitably call on you again.

Senators, our final witnesses for today are from OMERS, the Ontario Municipal Employees Retirement System. Mr. Dale Richmond is the CEO, and Mr. Tom Gunn is the CFO.

Le président: Vous avez souligné à maintes reprises l'importance du conseil d'administration. Avez-vous un programme de formation pour les nouveaux administrateurs? Autrement dit, prenez-vous soin de bien les enseigner non seulement à propos de ce que vous faites, mais aussi à propos de la manière dont tout ce processus fonctionne?

M. Lamoureux: Nous tenons à leur intention une session d'orientation de deux jours. La première journée porte exclusivement sur le régime, et la seconde, sur le volet placement.

Quand Mme Bennett s'est jointe à notre conseil d'administration, elle a accédé à cinq ou six autres conseils d'administration en même temps.

Le président: Elle a déjà été vice-présidente de Manu-Vie; elle est donc bien placée pour comprendre de quoi il en retourne.

M. Lamoureux: Elle a trouvé notre session d'orientation fort utile. Elle nous a dit considérer que cet exercice l'avait aidée à prendre rapidement conscience de ce à quoi elle devait s'attendre et de ce qu'elle aurait à faire.

Par ailleurs, nous avons probablement passé 20 ou 25 heures à discuter de produits dérivés avec le conseil d'administration. Nous avons tenu une séance d'information de huit heures — seulement sur les produits dérivés — avec un des experts les plus réputés au monde en la matière.

Malcolm Hamilton vous a parlé du passif actuariel. Initialement, nous avons consacré 25 heures à l'examen de ce volet pour que le conseil d'administration comprenne bien la dynamique de tout le processus et qu'il sache que le passif ne se limite pas à un chiffre, mais à tout un éventail de chiffres.

Le président: Aurions-nous raison d'en conclure que vous nous recommandez vivement de prévoir immédiatement un programme de formation à l'intention des membres du nouveau conseil?

M. Lamoureux: Tout conseil d'administration ou tout administrateur qui en fait partie a besoin de formation et devrait s'intéresser à ce qui est offert en ce sens. À mon avis, les membres des conseils d'administration méritent qu'on les informe bien. On peut avoir d'excellentes connaissances en droit et être peu renseigné sur le fonctionnement des marchés financiers. Il faut donner à ces gens l'heure juste sur ces questions. L'avocat sera certes déjà bien informé des devoirs et fonctions de l'administrateur, mais il devra, au même titre que celui qui s'y connaît en marchés financiers, savoir que nous avons comme mission d'investir les fonds de manière à obtenir le meilleur rendement possible.

Le président: Monsieur Lamoureux, nous pourrions poursuivre ainsi des heures et des heures. Je vous remercie de nous avoir donné de votre temps. Merci beaucoup de votre présence parmi nous. Nous ferons inévitablement de nouveau appel à vous.

Mesdames et messieurs les sénateurs, les derniers témoins que nous entendrons aujourd'hui représentent OMERS, la Commission du Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario. M. Dale Richmond en est le président-directeur général, et M. Tom Gunn, l'agent principal des investissements.

Dale Richmond, President and Chief Executive Officer, Ontario Municipal Employees Retirement Board: OMERS is the second largest public sector pension plan in Ontario. We are fully funded and managing to a surplus, so the pension promise is secure. We have about 250,000 members — if you take into account their families, who depend on this pension plan, about 1 million people are involved.

We are one of the older plans. We have been in existence for some 35 years, during those 35 years we have been allowed to invest pretty freely in the capital markets. We therefore have a long experience of investing in the capital markets, certainly within Canada, but also internationally.

For the use of the committee we have some material that represents our experiences. We do not pretend to know all the answers, but we have tried a variety of things in a variety of circumstances. The information that we have is just a fact sheet on the fund itself. We have enclosed the table of contents for our investment policy manual so that you can see what material the manual covers. The manual itself is very large. We have also included a popularized version of our investment objectives.

We have included our conflict of policies because we saw that the legislation, to a considerable extent, dealt, with that particular issue, and we wanted to show you how we had managed it in our system.

We have proxy voting guidelines, initially issued in 1992, which refer to how a big institutional investor interacts with the companies in which it invests, but we did not bring them. We are in the process of updating and reformatting them, and they are at the printer as we speak. If committee members are interested in seeing them, we will certainly send them along when they are completed.

The Chairman: We are interested in them, and not solely for the purposes of this hearing. As you know, we are involved in a different study on institutional investors, which we will be talking to you about this spring. The whole role of proxy voting, and activist, versus non-activist, institutional investors, is important to us. No doubt we will discuss it with you in May.

Mr. Richmond: I will end my opening remarks with some general comments about governance.

We have a 13-member board. It is composed of employer representatives, employee representatives and pension representatives. We have a long history of operation with it, and because of the size of the plan we have access, of course, to

M. Dale Richmond, président-directeur général, Commission du Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS): OMERS est le deuxième régime de retraite en importance dans le secteur public en Ontario. Notre régime est entièrement capitalisé, et sa caisse est excédentaire. Nous sommes donc en mesure de garantir à nos fonctionnaires qu'ils pourront jouir de leurs prestations de retraite. Nous comptons quelque 250 000 participants. C'est donc dire qu'en incluant leurs familles, le régime touche environ un million de personnes.

Notre régime de retraite est l'un des plus anciens. Il existe depuis environ 35 ans, 35 années au cours desquelles nous avons été autorisés à investir assez librement sur les marchés financiers, ce qui nous a permis d'accumuler une longue expérience des marchés financiers non seulement canadiens mais également étrangers.

Au cas où cela intéresserait les membres du comité, nous avons apporté de la documentation à propos de nos activités. Nous ne prétendons pas avoir réponse à tout, mais nous avons exploré un certain nombre de pistes dans diverses circonstances. Nous vous avons remis un feuillet qui vous renseignera sur le fonds comme tel. Nous y avons joint la table des matières du manuel qui traite de notre politique de placement, pour vous donner une idée de son contenu. Le manuel lui-même est très volumineux. Vous trouverez également une version vulgarisée de nos objectifs de placement.

Nous avons inclus l'énoncé de notre politique sur les conflits d'intérêts parce que nous avons vu que la loi faisait largement état de cette question. Nous voulions en outre vous montrer comment nous gérons ce problème à la Commission.

Nous ne disposons encore que de la première version, qui date de 1992, de notre énoncé de lignes directrices sur le vote par procuration. On y traite de la façon dont un grand investisseur institutionnel doit interagir avec les sociétés dans lesquelles il investit. Nous n'avons toutefois pas apporté ce document aujourd'hui, car nous sommes à le mettre à jour et à en rafraîchir la présentation. Il est sous presse au moment où nous nous parlons. Si les membres du comité désirent en prendre connaissance, nous vous le ferons parvenir une fois qu'il sera publié.

Le président: Nous aimerions certes en avoir une copie, et pas seulement pour les fins de cette série d'audiences. Comme vous le savez, nous nous penchons également actuellement sur une autre question, celle des investisseurs institutionnels, dont nous vous reparlerons d'ailleurs au printemps. Nous attachons beaucoup d'importance à toute la question du rôle du vote par procuration et à l'à-propos pour les investisseurs institutionnels de se montrer ou non activistes. Nous aurons sans doute l'occasion d'en discuter avec vous en mai.

M. Richmond: Je termine ma déclaration préliminaire en vous faisant part de quelques observations concernant notre structure de gestion.

Notre conseil d'administration compte 13 membres. Il se compose de représentants des employeurs, de représentants des employés et de représentants des retraités. Il y a longtemps que nous fonctionnons avec cette structure et, compte tenu de la taille

experts at any point. I think that, once the Canada Plan Investment Board is actually structured, and managers are put in place, we can probably help them deal with some of the start-up issues, et cetera.

We have some general comments on a variety of topics, and I will turn to Tom Gunn for them.

G. Tom Gunn, Chief Investment Officer, Ontario Municipal Employees Retirement Board: I have been personally involved in drafting legislation in the past, and I know how difficult some of these tasks can be. The legislation may mean well, but it does not necessarily work the way that it was intended to.

There are a couple of small issues that I would like to bring to the attention of the Senate. I know that Claude Lamoureux brought some indexing issues forward. I would be happy to expand on those as well.

I would like to comment on natural powers for a moment. I am very happy to see that section 6 of this act actually does specify natural powers for the investment plan. While this may seem to be a small point, I believe it to be an extremely important one, as there are a whole set of financial instruments that are created from time to time, and which are very difficult to describe initially. To ensure that there are broad corporate powers in the Canada Pension Plan, I think, will serve everyone very well.

The Chairman: For non-lawyers what does "natural powers" mean?

Mr. Gunn: You can draft legislation in one of two frameworks. In one, you can limit, in very detailed terms, the powers of the fund to invest. It can be restricted only to those things created, or, if you like, only to the sort of instruments that one would define today. Things that may be created in the future that would not fit under that.

The Chairman: You would not have had legislation listing derivatives 20 years ago?

Mr. Gunn: That is quite correct, and 20 years ago you would not, for example, add an investment in the bridge to Prince Edward Island.

We would like to make a point about the qualification of directors. We see that any Canadian is eligible to be a member of the board — that is a particular issue that we have with OMERS. It is generally considered that a person can be in conflict simply by virtue of being a member of a pension plan.

There is no reference to that in this document, and we applaud this. We believe this to be a proper issue of corporate governance; that a person not be deemed to be in conflict simply because he or she is a contributor to the Canada Pension Plan. Within OMERS

de notre régime de retraite, nous faisons évidemment régulièrement aussi appel à des experts. Je crois qu'une fois que l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada aura sa propre structure et que ses gestionnaires seront en poste, nous pourrions probablement leur être utiles, notamment pour les aider à régler certains problèmes de démarrage.

Nous avons quelques remarques de nature générale à formuler sur divers sujets, et à cette fin, je vais céder la parole à Tom Gunn.

M. G. Tom Gunn, agent principal des investissements, Commission du Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario: J'ai personnellement participé à l'élaboration de certains projets de loi par le passé, et je sais combien ce genre de tâche peut parfois être ardue. Même si le législateur est bien intentionné, la loi, elle, n'est pas toujours aussi applicable qu'on ne l'aurait souhaité.

Il y a deux ou trois petits points que j'aimerais porter à l'attention des sénateurs. Je sais que Claude Lamoureux vous a parlé de certains aspects de la question des placements indiciels. Je me ferai un plaisir d'approfondir un peu ce sujet avec vous.

J'aurais d'abord quelques observations à formuler concernant l'expression «capacité d'une personne physique». Je suis ravi de constater que l'article 6 de cette loi reconnaît explicitement à l'office les attributions d'une personne physique en ce qui concerne sa capacité de faire des placements. Bien que ce point puisse paraître anodin, il est selon moi extrêmement important, car on voit régulièrement apparaître de nouvelles catégories d'instruments financiers qu'il serait très difficile de décrire à l'avance dans la loi. Je crois que le fait de conférer à l'office de larges pouvoirs sera à l'avantage de tous.

Le président: Pour un profane, que signifie l'expression «capacité d'une personne physique»?

M. Gunn: Il y a deux façons possibles de libeller ce genre de loi, dont l'une consiste à décrire de façon très précise les pouvoirs de l'institution en matière de placement. On peut l'enjoindre de s'en tenir à ce qui existe déjà, aux instruments financiers dont on connaît actuellement la définition. Les instruments qui pourraient être créés dans l'avenir en sont alors fatalement exclus.

Le président: Il y a vingt ans, on n'aurait pas pu décrire dans la loi les produits dérivés, n'est-ce pas?

M. Gunn: Vous avez tout à fait raison, et il y a vingt ans, il n'aurait pu y être question non plus de la possibilité d'investir dans un projet de pont vers l'Île-du-Prince-Édouard.

J'aimerais maintenant formuler une remarque au sujet des qualités requises des administrateurs. Le projet de loi dit que tout Canadien est admissible au poste de membre du conseil d'administration — nous avons à cet égard un problème à l'OMERS. Jusqu'à ce jour, on considérait généralement qu'un administrateur de caisse de retraite pouvait se trouver en conflit d'intérêts du seul fait qu'il participait au régime de retraite concerné.

Or, il n'est fait aucune mention d'une telle restriction dans le présent projet de loi, et nous nous en réjouissons. Nous croyons qu'il s'agit là d'une question qui relève du domaine de la gestion d'entreprise et qu'en l'occurrence, il est heureux qu'un

this is deemed to be a potential conflict, and we are glad to see that the Senate is moving to eliminate this anomaly.

On conflict of interest, though, one of the changes in the legislation was to remove the *de minimis* standard. You may well find that this should be put back in the act.

It is entirely possible, given the nature of the investment business, that there will be a whole series of events which will have to be reported under the standard, and potentially some quite trivial issues. In the best governance of the plan, it would be better to give some flexibility in order to ensure that trivial events do not have to be reported.

The Chairman: What would such a trivial event be?

Mr. Gunn: For instance, it would be a conflict of interest for any member of a board to approve an investment in which, whether directly or indirectly, he or she had an investment. Considering that his fund is going to index — that is the intention — and any person could also hold index investments, that would be an immediate conflict.

The Chairman: Your reading of the law is that any member of the board who invests in the market is not eligible to be on the board?

Mr. Gunn: That is entirely possible.

The Chairman: Okay. I am sure that that is not what was intended. That may be what is written, but it is not what was intended. That is a very useful comment.

Senator Callbeck: Mr. Chairman, did I understand you correctly? Did you say that, if you are a director of that board, and if you have shares in the Bank of Nova Scotia, and the board decides to buy shares in the bank — that is a conflict?

Mr. Gunn: The way that this legislation is drafted, that would have to be disclosed as a conflict of interest.

Senator Callbeck: Okay.

Mr. Gunn: This is something that can be corrected.

Lastly, I would like to comment on the role of non-indexing investment and directed investment.

In Canada, one of the points that has been made to the public sector pension plans is that they ought to look to invest for job creation. This does not necessarily mean for social investment, but that they ought to consider that the economy of Canada can benefit from the action of pension funds. That seems to be at odds with the concept of indexing.

administrateur ne soit pas réputé être en conflit d'intérêts du seul fait qu'il cotise au Régime de pensions du Canada. À l'OMERS, c'est le contraire, et nous sommes ravis de voir que le Sénat s'apprête à donner le ton dans le sens de la suppression de cette anomalie.

Toujours à propos de la question des conflits d'intérêts, nous constatons par ailleurs qu'une des modifications qu'on apporte à l'ancienne loi entraîne le retrait de la règle du *de minimis*. Vous jugerez peut-être toutefois qu'il serait souhaitable qu'on la rétablisse.

Si le retrait de cette règle pose problème, c'est qu'il est tout à fait possible, compte tenu de la nature du domaine du placement, qu'on soit tenu, en vertu de la nouvelle règle, de divulguer divers faits absolument sans importance. Pour faciliter la saine gestion du régime, il serait préférable qu'on assouplisse cette exigence afin de ne pas obliger les gens à divulguer des futilités.

Le président: De quel type de futilités pourrait-il s'agir?

M. Gunn: Par exemple, un administrateur pourrait être réputé en conflit d'intérêts du seul fait qu'il approuve un placement dans des valeurs qu'il détient lui-même, directement ou indirectement. Compte tenu du fait que le régime en question investira dans des placements indiciaires — c'est ce qu'on a l'intention d'exiger —, tout administrateur qui effectuerait lui aussi des placements indiciaires se placerait alors automatiquement en conflit d'intérêts.

Le président: De la façon dont vous interprétez cette disposition, toute personne qui aurait des placements boursiers ne pourrait être admissible à un poste au sein du conseil d'administration?

M. Gunn: Ce pourrait très bien être le cas.

Le président: Je vois. C'est sûrement par inadvertance qu'on a ainsi libellé cette disposition. C'est peut-être ce qu'on y lit, mais ce n'est pas ce que le législateur avait à l'esprit. Votre observation à cet égard nous sera fort utile.

Le sénateur Callbeck: Monsieur le président, vous ai-je bien compris? Avez-vous voulu dire qu'un membre du conseil d'administration qui détiendrait des actions de la Banque de la Nouvelle-Écosse, par exemple, alors que le conseil déciderait d'acheter des actions de cette banque, serait alors en conflit d'intérêts?

M. Gunn: D'après le libellé de cette loi, un tel fait devrait être déclaré comme élément susceptible de créer un conflit d'intérêts.

Le sénateur Callbeck: Je vois.

M. Gunn: C'est une chose qui pourrait être corrigée.

Enfin, j'aimerais aborder la question du rôle des placements autres qu'indiciaux et des placements actifs.

Au Canada, un des points qu'on a essayé de faire valoir auprès des administrateurs de régimes de retraite publics, c'est la nécessité d'orienter leur politique de placement davantage en fonction de la création d'emplois. Sans parler nécessairement d'investissement dans des mesures sociales, on leur demande de tenir compte du fait que l'économie canadienne pourrait tirer profit des capitaux provenant des régimes de retraite. Voilà qui semble aller à l'encontre d'une politique de placement indiciaire.

In our understanding, the pension plan would potentially be restricted to 20 per cent foreign content, without the use of derivatives. This, too, is at odds with the concept of indexing.

In a free-trade world, this raises an issue as to whether or not this actually is in the best interest of all Canadians — which, as you know, is defined as an object of the pension fund.

From the standpoint of job creation, under free trade, it is entirely possible that a Canadian company might be bought by an American company, and it would thus cease to be an eligible Canadian investment. It is actually possible that the TSE index could shrink, and that an index fund could hold securities which become ineligible by corporate actions.

There is an unemployment issue; if a foreign corporation buys a Canadian company, it is likely that its next plant will be built in the United States or elsewhere. On the other hand, if a Canadian company buys a foreign company, it is entirely likely that the subsequent plant will be built in Ontario, Nova Scotia, or Prince Edward Island. We should all be aware that the 20 per cent foreign content limit can actually indirectly restrict job creation.

Given that the Minister of Finance believes that this social concern is an appropriate activity for the provincially based plans, it would be worthwhile for the Canada Pension Plan to give some thought to the reflection of this feature, and to its overall governance.

The Chairman: Thank you. I would like you to expand on some points.

There is a provision that, for the first three years, the fund must be an indexed matched fund. We discussed that this morning with officials from the Department of Finance. Every private sector witness that we have had since then has said that this won't work in practice; that it is an interesting idea, but it doesn't work. We have had different rationales as to why it will not work in practice.

It would help to complete our record if you could tell us why an index fund does not work. The word index is defined in the legislation and in the regulations as "broad market indices"; I would like to know what the possible spins on that are.

To return to the 80/20 rule — I think that you were here when Mr. Lamoureux explained that, legally, you do not have to stick within the rigid 80/20 rule. I think he said that he was roughly a third in Canadian securities, the gains for which were foreign derived.

Sauf erreur, le fonds du RPC se verrait limité à 20 p. 100 de placements à l'étranger et interdire le recours aux produits dérivés. Cette exigence aussi n'est pas conciliable avec une politique de placement indiciel.

Dans le contexte de la mondialisation des marchés, on peut se demander si vraiment une telle orientation sert au mieux les intérêts de l'ensemble des Canadiens — un principe qui, comme vous le savez, est énoncé dans la mission de l'office.

Du point de vue de la création d'emplois, il est tout à fait plausible, en vertu de l'Accord de libre-échange, qu'une société canadienne passe sous le contrôle d'une société états-unienne et, partant, cesse d'être considérée comme canadienne aux fins d'investissement. Il se pourrait fort bien également que l'indice TSE se contracte, et qu'un fonds indiciel s'en retrouve avec des actions de sociétés devenues non admissibles.

Je le reconnais, nous avons un problème de chômage. Si une société étrangère achetait une société canadienne, il est probable que cette société implanterait sa prochaine usine aux États-Unis ou ailleurs dans le monde. Mais à l'inverse, si une société canadienne achetait une société étrangère, il est tout à fait probable qu'elle déciderait de construire sa prochaine usine en Ontario, en Nouvelle-Écosse ou à l'Île-du-Prince-Édouard. Nous devrions tous être conscients que limiter ainsi à 20 p. 100 les placements à l'étranger peut en réalité nuire indirectement à la création d'emplois.

Étant donné que le ministre des Finances juge que ce choix d'orientation sociale est acceptable dans le cas des fonds des caisses de retraite qui relèvent des provinces, il serait souhaitable qu'on envisage cette option dans l'établissement des règles d'investissement du fonds du Régime de pensions du Canada et qu'on s'interroge par ailleurs de nouveau sur tout ce qui touche la gestion de l'office.

Le président: Merci. J'aimerais que vous examiniez avec nous de plus près certains points.

Il est prévu que, pour les trois premières années, le fonds devra n'effectuer que des placements indiciels. Nous avons discuté de cette question ce matin avec des représentants du ministère des Finances. Tous les témoins du secteur privé que nous avons entendus jusqu'à ce jour nous ont dit qu'il serait impossible de respecter une telle exigence, qu'il s'agissait d'une idée intéressante, mais inapplicable. On nous a fourni diverses explications pour nous démontrer qu'elle est irréaliste.

Vous nous aideriez à nous faire une idée plus claire de la question si vous nous disiez pourquoi, selon vous, il serait irréaliste d'exiger que le fonds n'effectue que des placements indiciels. La législation, ou plus exactement le règlement, précise qu'il doit s'agir de grands indices boursiers. J'aimerais savoir ce que peut désigner cette expression; porte-t-elle à interprétation?

Mais revenons sur la règle de 80/20 — je crois que vous étiez présent tout à l'heure quand M. Lamoureux a expliqué que, pour respecter la loi, on n'avait pas à s'en tenir rigide à la règle de 80/20. Il a dit, sauf erreur, que son fonds effectuait environ le tiers de ses placements en titres canadiens, et que leur plus-value était réinvestie dans des produits dérivés étrangers.

I am not quite clear on whether or not this strategy is available to the CPP. The teachers' fund uses it, as do all kinds of other pension funds — yours, I suspect, included. Is it your understanding that this strategy is not available to the CPP?

Mr. Gunn: After meeting with officials in Finance, it is our understanding that the Canada Pension Plan would be directed to adhere strictly to a 20 per cent absolute limit, and to not take advantage of some of the other features which would allow the content to be expanded.

The Chairman: They will have a tighter restriction than any other pension fund?

Mr. Gunn: That was communicated to us as a possible direction for the operation of the CPP.

The Chairman: That came from private meetings with Finance?

Mr. Gunn: Yes.

The Chairman: We can deal with that when we have Finance officials back later on in the hearings.

Can you talk to us a bit about the indexing issue? Clearly the intent was that, as this fund established itself, it ought not to take wild gambles, but rather to stick to what the market was generally doing. To a lay person that might seem to be a reasonable policy.

We recognize the intent or the spirit of the policy, but every private sector witness has told us that it will not work. How do we deal with that problem?

Mr. Gunn: Let me start by saying that, while teachers might be the largest indexed plan in the country, OMERS is the largest actively managed plan, which is to say that it relies the least on indexing.

So, let me join the crowd of my professional colleagues and agree that the idea of indexing is interesting, but it will not work.

What is an index? The concept of indexing is very closely tied to an American theory of efficient markets. That is an American theory — it is based on actions within the United States market. It is also time restricted in its application. There are people who believe that indexing works in a narrow sense, while there are others who believe that, intellectually, it works on a broader sense.

Over the past ten years, as Mr. Lamoureux noted, it has been extremely difficult for most U.S. pension fund managers to exceed the Standard & Poor's index. However, Standard & Poor's index is a limited index in the United States. It is generally considered

Je ne suis pas très sûr que le RPC puisse appliquer cette stratégie. La caisse de retraite des enseignants a recours à cette pratique, comme d'ailleurs toutes les autres caisses de retraite — la vôtre y compris, je présume. À votre connaissance, le RPC sera-t-il autorisé à appliquer cette stratégie?

M. Gunn: Pour en avoir discuté avec des représentants du ministère des Finances, j'ai bien l'impression que les gestionnaires du Régime de pensions du Canada seront tenus de respecter scrupuleusement la limite de 20 p. 100 de placements étrangers et qu'ils ne pourront pas avoir recours aux autres types de placements qui leur permettraient d'aller au-delà de ce plafond.

Le président: Ils seront donc soumis à des contraintes plus strictes que celles imposées à n'importe quelle autre caisse de retraite?

M. Gunn: On nous a expliqué que c'est la contrainte qu'on a l'intention d'imposer au RPC.

Le président: Vous tirez ce renseignement de rencontres privées que vous avez eues avec des représentants du ministère des Finances?

M. Gunn: Oui.

Le président: Nous pourrions aborder cette question avec les représentants des Finances lorsqu'ils comparaitront de nouveau devant nous dans le cadre de la présente série d'audiences.

Pouvez-vous nous dire un mot de la question des «placements indiciels»? Il ne fait pas de doute que l'intention du législateur était de faire en sorte que les gestionnaires, étant donné qu'on leur a confié un fonds qui est déjà établi, ne devraient pas prendre de risques indus, mais plutôt s'en tenir au comportement général du marché. Aux yeux d'un profane, cela peut sembler raisonnable.

Nous reconnaissons donc l'intention, l'esprit de cette politique, mais il se trouve que tous les témoins du secteur privé que nous avons entendus nous ont dit qu'elle n'était pas applicable. En ce cas, comment allons-nous nous en sortir?

M. Gunn: Sachez tout d'abord que, alors que la caisse de retraite des enseignants constitue le fonds indiciel le plus important au Canada, OMERS, lui, est celui dont la politique de placement est la plus active, c'est-à-dire celui qui effectue le moins de placements indiciels.

Je me range donc de l'opinion de mes collègues de la profession pour dire qu'une politique de placement intégralement indicielle est fascinante, mais non applicable.

Qu'est-ce qu'un indice? Ce concept est très étroitement lié à la théorie états-unienne des marchés performants. C'est une approche qui nous est venue des États-Unis et qui repose sur les actions transigées sur les marchés boursiers de ce pays. L'indice est par définition une base de référence qui évolue avec le temps. D'aucuns accordent plus de crédibilité à un indice portant sur un nombre très restreint de titres, alors que d'autres estiment que plus la composition de l'indice est étendue, mieux c'est.

Au cours des dix dernières années, comme l'a fait observer M. Lamoureux, la plupart des gestionnaires de fonds de retraite américains sont très difficilement parvenus à obtenir un rendement supérieur à l'indice de Standard & Poor's. Il faut dire qu'il s'agit

that the broader index is the Russell 3,000. Because of the technical make-up of this index, it is believed that managers can out perform it; that is to say, add value over and above it.

It is generally considered that the Canadian market is not as efficient as the United States market.

The Chairman: Why?

Mr. Gunn: Partially because of the size of companies. We have smaller companies that are less actively traded; it is therefore difficult for any fund to get a reasonable exposure at a reasonable price.

There are also some technical features built into an index itself — especially the ones created by the Toronto Stock Exchange — that assume that you can buy all securities at all times, without any price effect of entering the market and creating a quantum effect. In the real world this does not happen. In the real world the presence of a major fund creates what is called a “market maker effect” and, as such, it becomes very difficult to actually duplicate the neutral index. The neutral index works in mathematics, it does not work in real markets.

As I said, there is the Canadian phenomenon — which is that the Canadian market, in relation to the market in the American market, is not as efficient. The Canadian market, I believe, is the 10th largest equity market in the world. If you view it in that context, it is not surprising that there would be more efficiency in the UK, Japan, or Germany. This has to do with the concept of price discovery, and how active markets are.

The nature of the Canadian market itself, the nature of how the index is created, and the size of companies below the 100 stocks in the TSE 100 — all of these create technical difficulties to be overcome.

I would say that the core of the argument is a technical one, not an intellectual one. Intellectually, of course, it is possible to index practically. It is not, however, possible to index very effectively in Canada. Further, given the eventual size of the CPP's direct investment, it would become increasingly difficult to do so.

The Chairman: There is debate as to whether or not this is the right policy. Let us assume for the moment, though, that the intent of the policy was to avoid gambling — to ensure a small “c” conservative approach to following the market. Is there a way to convey the spirit of that intent while at the same time allowing for what Mr. Lamoureux called “sufficient flexibility”?

d'un indice restreint, contrairement à l'indice Russell qui est généralement considéré comme englobant, puisqu'il couvre 3 000 titres. Il semblerait que si les gestionnaires de fonds peuvent assez facilement réaliser mieux que cet indice, obtenir des plus-values bien supérieures aux siennes, c'est en raison de sa composition.

C'est un fait généralement reconnu que le marché boursier canadien n'est pas aussi performant que le marché états-unien.

Le président: Pourquoi?

M. Gunn: En partie à cause de la taille des entreprises. Nos sociétés sont plus petites et leurs actions se transigent moins, de sorte que les gestionnaires de fonds peuvent difficilement en acheter de gros blocs à un prix intéressant.

Par ailleurs, la façon dont on décide de la composition même de tout indice — notamment de ceux qu'établit la Bourse de Toronto — procède de la présomption selon laquelle tous les titres peuvent être transigés n'importe quand, sans que le cours des actions ne puisse être influencé par l'intervention d'un investisseur qui achèterait d'importants volumes d'actions. Ce n'est toutefois pas ainsi que les choses se passent dans la pratique, car la venue d'un fonds important crée ce qu'on appelle un «effet de faiseur de marché», et il devient dès lors très difficile de maintenir la neutralité de l'indice. L'indice neutre n'existe que sur le plan mathématique; il n'existe pas dans la réalité.

Je le répète, il y a aussi le phénomène canadien qui est en cause ici — c'est-à-dire le fait que le marché boursier canadien n'est pas aussi performant que le marché états-unien. Le marché boursier canadien est, je crois, le 10^e en importance au monde. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que les marchés du Royaume-Uni, du Japon ou de l'Allemagne soient plus performants que le nôtre. La bonne performance d'un marché tient en partie à l'attrait que ce marché exerce sur les investisseurs qui sont à la recherche de cours avantageux, ainsi qu'à la forte intensité de son activité.

La nature même du marché boursier canadien, la vision qui préside à la composition de notre indice, et la taille de nos sociétés qui n'entrent pas dans la composition du TSE 100 sont autant de facteurs qui nous causent des difficultés systémiques qu'il faut surmonter.

Je dirais que le noeud du problème se situe non pas sur le plan théorique, mais sur le plan pratique. En principe, il peut bien sûr sembler souhaitable d'opter essentiellement pour une politique de placement indiciel, mais, en pratique, une telle politique ne saurait, dans le contexte canadien, mener à des résultats satisfaisants. D'ailleurs, compte tenu de l'importance des investissements directs qui proviendront du RPC, il sera de plus en plus difficile de s'en tenir à une politique de placement indiciel.

Le président: La question de savoir si cette politique est la bonne suscite bien des débats. Supposons un instant que l'intention du législateur ait été d'éviter la spéculation excessive — de faire en sorte que les gestionnaires de fonds adoptent une attitude prudente dans leur façon de suivre le marché. Serait-il possible alors de faire en sorte que les gestionnaires puissent agir dans cet esprit tout en ayant ce que M. Lamoureux appelle une «latitude suffisante»?

Mr. Gunn: It would be relatively straightforward to place a percentage limit on the indexed fund, and to allow for what would otherwise be defined as a basket of other securities — this would allow the fund managers to have flexibility. There was a basket provision in the old financial legislation, and it may well be appropriate to reintroduce it.

The Chairman: The basket provision requires a certain percentage of the total portfolio to be roughly consistent with the TSE 300?

Mr. Gunn: It could require something like 80 per cent of Canadian content to replicate one or several indices selected by the board — the other 20 per cent would be eligible for investment in other equities selected and approved by the board.

The Chairman: The regulations refer to indices in the plural — the exact term, if I remember correctly, is “broad market indices.” Several witnesses have wondered exactly which indices they were talking about. We have always used today, in front of the senators, the illustrious example of the TSE 300, but what other indices would make sense? Someone must have had others in mind, and not just sub-sets of the 300.

Mr. Gunn: The Toronto Stock Exchange index group is considered to be the lead index in Canada and the broadest based. I think that, conceptually, people are referring to the sub-set indices — the TSE 35, 100, and 200.

The TSE, however, is not the only stock exchange in Canada — it is simply the largest, which is a point that may well arise at some point. I do not think that anyone — other than in a regional sense — would suggest that the CPP would ignore the Vancouver index, or Calgary or Montreal, all of which are quite different.

I think that that would be a technical decision of the board = it would have to decide which indices to emulate.

Senator St. Germain: We would hire qualified people like you gentlemen or like Mr. Lamoureux to get into the technicalities of all of these things.

The general public has a lot of cynicism in regard to political appointments today, and my question is about accountability. During the debate and the hearings that we had, I suggested to Minister Martin that, as opposed to going straight to GIC appointments — which are always considered to be political — we ought to choose half from the federal side and half from the provinces. The provinces, after all, are players, and they ought to be involved. The stipulation would be that the minister may consult these people, not that he “shall” or “must” consult them.

M. Gunn: Il serait relativement simple de les obliger à placer un certain pourcentage du fonds en se fondant sur l'indice et de leur permettre d'investir le reste dans ce qu'on pourrait alors définir comme un panier d'autres titres — on leur donnerait ainsi une marge de manoeuvre. L'ancienne loi comportait une disposition qui accordait aux gestionnaires de fonds ce genre de liberté dans le choix des titres du portefeuille. Il serait peut-être approprié de la réinsérer dans la nouvelle loi.

Le président: Cette disposition exigerait qu'un certain pourcentage du portefeuille total corresponde essentiellement au TSE 300?

M. Gunn: On pourrait exiger par exemple que 80 p. 100 du contenu canadien du portefeuille soit constitué de titres qui reproduisent un ou plusieurs indices que pourrait choisir le conseil d'administration — les autres 20 p. 100 pourraient servir à l'achat d'actions ordinaires de sociétés choisies et approuvées par le conseil.

Le président: Le règlement fait référence à des indices au pluriel — l'expression exacte, si je ne m'abuse, est «grands indices boursiers». Plusieurs témoins nous ont avoué se demander de quels indices il pourrait s'agir. Nous n'avons utilisé aujourd'hui, au cours de cette séance, que le célèbre exemple du TSE 300, mais quels autres indices pourraient convenir? On devait tout de même en avoir d'autres à l'esprit en rédigeant la loi, en sus des sous-indices du TSE 300.

M. Gunn: L'indice de la Bourse de Toronto est réputé être l'indice directeur au Canada et celui qui repose sur l'assise la plus large. Je pense que ce à quoi on songeait, c'est aux sous-indices dont vous parlez — le TSE 35, le TSE 100 et le TSE 200.

La Bourse de Toronto n'est toutefois pas la seule Bourse au Canada — ce n'est que la plus importante. Il se pourrait d'ailleurs fort bien que la question soit soulevée à un moment donné. Je crois que personne ne saurait prétendre — autrement que pour des motifs régionaux — que le RPC devrait faire abstraction de l'indice des Bourses de Vancouver, de Calgary ou de Montréal, qui sont toutes différentes les unes des autres.

Je pense que c'est une question pratique sur laquelle il appartiendra au conseil d'administration de se prononcer. Il aura à décider de l'indice qu'on voudra essayer d'égaliser.

Le sénateur St. Germain: Nous devrions engager des gens qualifiés comme vous, messieurs, ou comme M. Lamoureux, pour s'occuper de ce genre de détails techniques.

On entend de nos jours beaucoup de remarques sarcastiques à propos des nominations politiques, et ma question porte sur la reddition de comptes. Au cours des discussions que nous avons eues sur cette question, notamment dans le cadre de nos audiences, j'ai eu l'occasion de suggérer au ministre Martin que plutôt que de s'en remettre au gouverneur en conseil pour ces nominations — qui sont toujours considérées comme politiques — les administrateurs devraient être choisis la moitié par le gouvernement fédéral et l'autre moitié par les provinces. Après tout, les provinces sont des participantes à part entière, et elles devraient avoir voix au chapitre. Le libellé établirait que le ministre «peut» consulter ces gens, et non qu'il les «consulte» ou qu'il «doit» les consulter.

In this system, the representatives from the federal government, along with those from the provinces, would choose a neutral chair. Do you think that this would give the board more transparency, more credibility, for the general public, the shareholding people?

Mr. Richmond: That is difficult to comment on. I do not think that the general population sees a distinction between the political motives of provincial and federal people — a political appointment is a political appointment.

Somebody is going to have to stand up when the party is over, and it obviously would be the ministers responsible for the plan. Regardless of who makes the appointment to the proposed board, as long as caution is exercised and a nominating committee process is used, you are almost always going to end up with good, interested, and competent people.

During the rounds of discussion, the government has heard from experts, from experienced pension plans, and from the general public, and has listened to them. The government has not tried to depoliticize it, but, within the political realm, it has tried to make it as responsible as possible. They are trying to ensure that the right people, with the right capabilities, will end up on the board. They also want representation from employers, members, and probably also from pensioners in the plan.

Senator Tkachuk: How could they make appointment to the board more political than it already is? What I am trying to get at is that a political appointment is a political appointment is a political appointment.

I am asking you — considering the way they are making those appointments — how could the appointments be more political than they already are? They had to come from somewhere to get where they are.

Mr. Richmond: Let me answer it from our own perspective, based on our experience at OMERS. OMERS has had a politically appointed board for 35 years. When the government makes an appointment, however, it does not make it from its own — depending upon which position is becoming vacant, it solicits nominations from employers, employee representatives, or pensioners.

Although the OMERS board is politically appointed, it is not a political board. It is a board that has functioned in the interest of the beneficiaries. The plan has always been managed to a surplus, and we have a good staff. We have had access to all of the investment vehicles, and we have used all of the techniques.

In my opinion, if it is done the way that it has been done at OMERS, everything will be fine.

De cette façon, les représentants du gouvernement fédéral, de concert avec ceux des provinces, choisiraient un président neutre. Croyez-vous que cela donnerait au conseil plus de transparence et plus de crédibilité aux yeux des citoyens, qui sont en fait les actionnaires de ce fonds?

M. Richmond: Il m'est difficile de me prononcer sur cette question. Je ne crois pas que la population en général fasse tellement de différence entre les motifs politiques de représentants fédéraux ou provinciaux — pour elle, une nomination politique est une nomination politique, voilà tout.

Quoi qu'il en soit, certaines personnes devront pouvoir encore se tenir debout sur leurs jambes quand la fête sera terminée, et ce sera évidemment les ministres responsables du régime. Peu importe qui nommera les personnes qui feront partie du futur conseil d'administration, pour peu qu'on agisse avec prudence et qu'on mette sur pied un comité d'examen des candidatures, on finira normalement par sélectionner des gens honnêtes, intéressés et compétents.

Durant les rondes de discussion, le gouvernement a entendu des experts, des responsables de caisses de retraite et des gens ordinaires, et il les a écoutés. Le gouvernement n'a pas essayé de dépoliticiser le processus, mais, sans nier qu'il s'inscrit dans la réalité politique, il s'est efforcé de le rendre le plus responsable possible. Il cherche à faire en sorte que ce soient les bonnes personnes, celles qui ont les compétences voulues, qui soient finalement choisies pour faire partie du conseil d'administration. Il veut aussi qu'on y trouve des représentants des employeurs, des cotisants et probablement aussi des retraités.

Le sénateur Tkachuk: Comment pourrait-on rendre le processus de nomination plus politique qu'il ne l'est déjà? Ce que j'essaie de faire valoir, c'est qu'une nomination politique demeure une nomination politique.

Dites-moi, je vous prie, comment on pourrait rendre ces nominations — à voir la façon dont on procède — plus politiques qu'elles ne le sont déjà? Les postes sont généralement attribués en fonction de l'allégeance des candidats.

M. Richmond: Je vous répondrai en me fondant sur notre propre expérience. OMERS a depuis 35 ans un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le pouvoir politique. Quand le gouvernement procède à une nomination, il ne choisit toutefois pas quelqu'un issu de ses rangs — tout dépendant du poste à combler, il invite les employeurs, les représentants des employés ou des retraités à lui soumettre des candidatures.

Bien que le conseil d'administration d'OMERS soit constitué de gens dont la nomination a été politique, il n'a pas de parti pris politique. Il prend ses décisions en fonction de l'intérêt des bénéficiaires. Notre caisse de retraite a toujours été excédentaire, et nous pouvons compter sur un personnel compétent. Nous avons accès à tous les véhicules de placement, et nous appliquons à loisir les stratégies qui nous semblent les plus judicieuses.

À mon avis, si les choses se passent comme chez OMERS, tout ira pour le mieux.

Senator Tkachuk: The provincial government, however has a self-interest in seeing that the pension fund of the municipalities is healthy, because if it is not healthy they have a problem.

Under the CPP there is no self-interest, because it is a tax. By extraction — by law — they force what I pay to the fund. I am not actually contributing to a pension fund. I am being payroll taxed to pay for the pensioners of today. I am not putting it into my own — I am paying for today's pensioners.

Mr. Richmond: There is some truth in what you say. If your plan is not fully funded, by definition there is some inter-generational transfer.

This plan and its investment board, however, are charged with moving away from the pure taxation, pay-as-you-go mentality that we have seen in the past — they are to move to a more fully funded program. The goal is to normalize, not only the investment activity, but also the contribution that investment activities make in the funding of the plan. This will mirror what a lot of the other public sector plans in Canada are doing.

Senator St. Germain: I am concerned more with tomorrow than I am with today. We have seen so many horrific failures in Crown corporations in the past; they have run up huge debts and then they have been sold off for virtually nothing.

My concern is not the first board; hopefully the first board will be the ideal board. It will set the parameters and be a perfect board. It is subsequent boards that generally create problems, as is obvious if you look at the histories of a lot of Crown corporations that have been set up. That is really my concern.

I would like to return to the set up where 50 per cent is appointed by the provinces and 50 per cent by the federal government, with a neutral chair. Only your expertise can tell me I am asking for something that is not necessary.

Both of your organizations have extremely successful track records; if it is operated so well, why not have the government take a look at something similar that provides the checks and balances. After all, this is not a political thing — this is looking after the future of all Canadians.

Mr. Richmond: There are some distinguishing characteristics here, even in comparison with other Crown corporations. We have a precedent, in that, historically, public sector pension plans have functioned well, not only in Ontario, but also in British Columbia, Alberta, and Nova Scotia, et cetera. The models are there.

Le sénateur Tkachuk: Les gouvernements provinciaux ont toutefois directement intérêt à ce que les caisses de retraite des municipalités soient gérées efficacement, car il ne serait pas sain pour eux qu'elles connaissent des difficultés.

Il en va tout autrement dans le cas du RPC, qui est financé à même les recettes fiscales. On me soutire littéralement — en vertu d'une loi — ma cotisation au fonds. En réalité, je ne contribue pas à une caisse de retraite; on me prélève une cotisation sur mon salaire pour financer les prestations des retraités d'aujourd'hui. Je n'investis pas vraiment dans mon propre fonds — je finance les prestations des bénéficiaires actuels.

M. Richmond: Il y a du vrai dans ce que vous dites. Si un régime n'est pas entièrement capitalisé, il s'effectue par définition un certain transfert intergénérationnel.

Ce régime et son office d'investissement ont toutefois justement pour mission de nous éloigner de la notion de financement par le seul moyen de l'imposition du revenu, de la retenue à la source. Ils doivent faire en sorte que le régime soit de plus en plus capitalisé. L'objectif visé est de normaliser, non seulement les activités de placement, mais également la contribution que ces activités apportent au financement du régime. Ce changement d'orientation amènera le RPC à agir comme le font déjà une foule d'autres régimes de retraite publics.

Le sénateur St. Germain: L'avenir m'inquiète davantage que le présent. Nous avons vu échouer lamentablement un si grand nombre de sociétés d'État par le passé; elles ont accumulé d'énormes dettes, puis on a fini par s'en défaire pour moins que rien.

Ce qui me préoccupe, ce n'est pas le premier conseil d'administration, car j'ose espérer qu'il sera le meilleur qu'on puisse imaginer. Il établira les paramètres et il se comportera de manière impeccable. Ce sont les conseils qui prennent la relève qui posent problème habituellement, comme on peut le constater en jetant un coup d'oeil au dossier des nombreuses sociétés d'État qu'on a créées dans le passé. C'est vraiment ce qui m'inquiète.

J'aimerais revenir sur l'hypothèse où les administrateurs seraient nommés moitié par les provinces, moitié par le gouvernement fédéral, avec un président neutre. Seul votre témoignage fondé sur l'expérience de votre organisation pourra me convaincre que ce que je demande n'est pas nécessaire.

Vos deux organisations ont un excellent palmarès; si elles fonctionnent si bien, pourquoi ne demanderait-on pas au gouvernement de songer à une formule similaire à la vôtre, qui assure l'équilibre des pouvoirs? Après tout, il ne s'agit pas là d'une opération politique. C'est le bien-être futur de tous les Canadiens qui est en jeu ici.

M. Richmond: Il faut prendre ici en considération ce qui nous distingue, même par rapport aux autres sociétés d'État. Nous avons acquis au fil des ans une solide crédibilité, en ce sens qu'historiquement les régimes de retraite publics ont bien fonctionné, non seulement en Ontario, mais également en Colombie-Britannique, en Alberta, en Nouvelle-Écosse et ailleurs. Il existe des modèles dont on peut s'inspirer.

A lot of Crown corporations did not accomplish their goals the way that they were initially intended to, or never even got around to doing what they were set up to do. For pension plans, however, there is a pretty standard format.

Further, this will be a very visible organization, although I do not believe that it is a Crown corporation.

Senator St. Germain: No.

Mr. Richmond: A subtle distinction.

The Chairman: Last week some of us were in London on a different matter, and the subject of staffing came up; the issue of hiring competent staff, the difficulty of being in a quasi-public sector, and of meeting street salaries.

Would it be correct to say that you are not constrained? That is, you can pay market salaries, street salaries, even though you are in the quasi-public sector and therefore must adhere to some — even unofficial — guidelines. Am I right on that?

Mr. Richmond: That is correct.

The Chairman: Most of your investment staff receive compensation which is, in part, performance based, do they not?

Mr. Richmond: Yes.

The Chairman: If their investments have a bad year, then, they personally have a bad year?

Mr. Richmond: They do not have as good a year, but the base salary is still a significant component of the compensation system. They receive a base salary and then incentives.

The Chairman: Without pinning you down to an exact number, is the base salary closer to 50 per cent or to 80 per cent?

Mr. Richmond: Closer to 50 per cent in our case; but closer to 80 in some of the other cases.

The Chairman: This morning we had Keith Ambachtsheer, John Por, and Malcolm Hamilton with us, and they told us their views regarding the characteristics desirable in a good board member. Earlier this afternoon, Claude Lamoureux, as opposed to talking about individual members, referred to the desirability of getting the best board possible.

What would you do if you were starting from scratch? Forget about the selection process itself — what characteristics should individual members possess? Also, what would constitute the best board?

Mr. Richmond: I will let Tom answer that.

Une foule de sociétés d'État n'ont pas atteint les objectifs qu'on leur avait assignés au départ, ou ne sont même jamais parvenues à accomplir ce qui constituait en fait leur raison d'être. Les régimes de retraite, quant à eux, évoluent dans un cadre relativement uniforme.

Par ailleurs, cet organisme jouira d'une grande visibilité, bien que je ne croie pas qu'il faille le considérer comme une société d'État.

Le sénateur St. Germain: Non.

M. Richmond: Une subtile distinction à faire.

Le président: La semaine dernière, certains d'entre nous se sont retrouvés à London dans le cadre d'une autre étude, et on y a soulevé la question de la dotation en personnel, de l'embauche d'employés compétents, des difficultés liées au statut d'organisme parapublic, et du versement de salaires comparables à ce qui se paie dans l'industrie.

Serait-il juste de dire que vous n'avez aucune contrainte à cet égard? Autrement dit, que même si la commission est un organisme parapublic et que, partant, elle doit en théorie se soumettre à certaines règles — seraient-elles officieuses —, elle est en mesure de rémunérer ses employés selon les normes du marché? Ai-je raison de le penser?

M. Richmond: Tout à fait.

Le président: La plupart de vos conseillers en placement reçoivent en sus de leur salaire une prime au rendement, n'est-ce pas?

M. Richmond: C'est juste.

Le président: S'ils font une mauvaise année sur le plan du placement, connaissent-ils une mauvaise année sur le plan de la rémunération?

M. Richmond: Effectivement, leur année est moins bonne, mais leur salaire de base demeure une composante importante de leur rémunération. Ils reçoivent un salaire de base et des stimulants.

Le président: Sans chercher à vous faire dévoiler le pourcentage exact, la proportion que représente le salaire de base se situe-t-elle plus près des 50 p. 100 que des 80 p. 100?

M. Richmond: Plus près des 50 p. 100 dans notre cas, mais plus près des 80 dans d'autres.

Le président: Ce matin, nous avons accueilli Keith Ambachtsheer, John Por et Malcolm Hamilton, et ils nous ont fait part de leur vision des traits caractéristiques de l'administrateur idéal. Plus tôt cet après-midi, Claude Lamoureux, plutôt que de nous parler des qualités requises de chacun des membres du conseil, a insisté sur l'importance de mettre en place un conseil d'administration qui soit le plus compétent possible.

Que feriez-vous si vous deviez partir de zéro? Oubliez le processus de sélection comme tel. Quelles qualités, selon vous, devraient posséder les candidats au poste d'administrateur? Quelles seraient d'après vous les caractéristiques d'un conseil d'administration idéal?

M. Richmond: Je vais laisser Tom répondre à cette question.

Mr. Gunn: Pension plans are regularly asked to comment on what constitutes a good corporate director, and we study corporate boards quite seriously in order to determine what works for corporate Canada.

There are four characteristics that are essential. Firstly, any member of the CPP board must have a solid understanding of investment matters. Secondly, that person must also have a solid understanding of benefit matters, as this plan is designed to pay pensions, and it is therefore not simply an investment fund

The Chairman: When you say benefits and investments, does that include the problem of matching assets and liabilities?

Mr. Gunn: Yes.

The corporate director of any financial institution needs to understand the management of assets and liabilities, and how the two come together; that is a core element. I would say, however, that it is not a requirement that a member of this board be recognized as an expert in leading investment objectives, any more than it is a requirement for any other corporate director to be seen as the foremost expert in a field.

The purpose is to come together as a board, and to operate through collective strengths. When the board is put together, then, there will be people who have an understanding of a particular subject, but a willingness, also, to take solid advice from experts in particular fields.

A solid background — which includes experience in a high level position in Canada, where one has been able to rely on experts — is an important characteristic for any director.

The Chairman: In the first part of your answer, you stressed the importance of a knowledge and understanding of investments, investment activities, and how the markets work. This implies that, as board members, you want people who understand your business.

Corporate boards, however, frequently appoint people who, while they may not understand business, are able to provide perspective on the world in which the business operates that is quite different from that of the rest of the board.

Mr. Gunn: That is true.

The Chairman: From time to time you might question why someone is on a board, and then you discover that the member is able to provide a useful perspective to the board.

M. Gunn: On demande régulièrement aux gestionnaires de régimes de retraite de donner leur opinion à propos des qualités d'un bon administrateur de société, et nous observons de très près les conseils d'administration de différentes sociétés canadiennes pour tenter d'y discerner ce qui fait que certaines fonctionnent mieux que d'autres.

Il y a quatre caractéristiques qui sont essentielles. Premièrement, les membres du conseil d'administration de l'Office d'investissement du RPC devront tous avoir une solide compréhension des questions relatives au placement. Deuxièmement, ils devront avoir une vision claire de tout ce qui touche le régime, car la véritable raison d'être de ce régime est le versement de prestations de retraite et non simplement la gestion d'un fonds de placement.

Le président: Lorsque vous parlez de prestations et de placements, songez-vous également à la nécessité de faire concorder l'actif et le passif du régime?

M. Gunn: Oui.

Tout administrateur d'institution financière doit avoir une bonne compréhension de la gestion de l'actif et du passif et de leurs rapports mutuels; c'est une exigence fondamentale. Je dirais toutefois qu'il n'est pas nécessaire que chacun des administrateurs soit reconnu comme un expert en matière de placement, pas plus qu'on exigera d'un administrateur de toute autre société qu'il soit réputé être une sommité dans son domaine.

L'important, c'est que les membres du conseil sachent travailler en équipe, unir leurs forces pour une plus grande efficacité. Une fois que le conseil d'administration de l'office sera sur pied, il comptera parmi ses membres des personnes qui s'y connaissent bien sur tel ou tel sujet, mais qui, en plus, seront disposées à s'abreuver aux conseils d'experts dans des domaines particuliers.

De solides antécédents — notamment une expérience à des postes de haut niveau au Canada, où le titulaire a su s'informer auprès d'experts — sont un important trait caractéristique que doit posséder tout administrateur.

Le président: Dans la première partie de votre réponse, vous avez insisté sur l'importance, dans le cas qui nous occupe, de la connaissance et de la compréhension des questions relatives à l'investissement, aux activités de placement et au fonctionnement des marchés financiers. C'est donc dire que ce qu'on recherche avant tout comme administrateurs, ce sont des gens qui ont une bonne connaissance du domaine visé.

Les conseils d'administration trouvent toutefois souvent avantageux de compter parmi leurs membres des personnes qui, bien que n'ayant pas une connaissance très étendue du domaine directement concerné, sont à même de fournir aux autres membres du conseil d'administration une vision bien personnelle du contexte dans lequel évolue leur entreprise.

M. Gunn: Vous avez tout à fait raison.

Le président: On est parfois porté à se demander pourquoi telle ou telle personne fait partie d'un conseil d'administration, pour découvrir ensuite qu'elle est habile à présenter utilement à ses collègues une perspective originale de la réalité.

You seem to really emphasize the importance of everyone on the board having experience that relates to the business of the board. It may well be that, in your business, it is important that everyone know the business of the corporation — I am not being critical of that.

Since your board is appointed by the government, however, you will understand that there will be tremendous pressure on the federal and provincial governments to appoint a "collectivity"; that is, the appropriate mix of members.

At some point, that "appropriate mix" may well be deemed more important than the emphasis on skill sets — that is certainly a fear that has been expressed at this table several times today. How do you think we ought to deal with these problems?

Mr. Gunn: It was not my intention to say that the board ought to be filled with investment experts. It is important, however, that individuals, if they do not have initial knowledge of the pension business, demonstrate a willingness to learn it, as it is obviously the core business of the CPP.

It would be better to have a board member with good, general knowledge than to have an expert member who is unwilling to consider the opinions of others. It has happened, on some boards, that people who have been brought in as experts try to prove themselves by refusing to accept other opinions. That is not good board governance.

This going to be a fiduciary board; as such, it will be perhaps more like a trustee board than a corporate board.

The Chairman: What is the difference, in your view?

Mr. Gunn: The welfare of all of the citizens of the nation is dependent on the CPP. That requires a certain level of care, and a certain level of understanding, from the board. Corporate Canada has high standards, and, as we all know, those standards are, in fact, increasing. The board is not responsible for producing a product or a profit, however and it must meet a higher standard. The standard for fiduciary care, by law, is a higher standard.

Anyone joining the board would have to realize that the role of a board member is to be a trustee for all Canadians.

The Chairman: Thank you. Dale, do you have anything to add?

Mr. Richmond: Although the OMERS boards have been politically appointed, they have always had a certain magic;

Vous semblez insister vraiment sur l'importance que tous les membres du conseil d'administration aient une expérience pertinente au mandat du conseil. C'est peut-être que, dans le domaine où vous travaillez, il est important que chacun soit au fait de toutes les implications de la mission à accomplir — et je n'ai rien contre.

Étant donné que, dans le cas qui nous occupe, les membres du conseil seront nommés par le gouvernement, vous comprendrez toutefois que les gouvernements fédéral et provinciaux subiront d'énormes pressions pour que le conseil forme un tout cohérent mais représentatif d'une diversité d'éléments.

Ce qui risque de se produire, c'est que cette recherche de diversité l'emporte sur celle de la compétence. Chose certaine, c'est une crainte qui nous a été exprimée à maintes reprises ici aujourd'hui. Comment, selon vous, devrions-nous nous y prendre pour surmonter cette difficulté?

M. Gunn: Je n'ai nullement voulu dire que le conseil ne devrait être composé que d'experts en placement. Il est toutefois important qu'un membre du conseil qui n'aurait même pas une connaissance de base du domaine des caisses de retraite se montre désireux de se familiariser avec ces notions, car elles touchent la raison d'être même du RPC.

Mieux vaut un administrateur qui a une bonne connaissance générale du domaine qu'un autre qui, bien qu'expert, n'est pas très porté à tenir compte de l'opinion d'autrui. Il est déjà arrivé, au sein de certains conseils d'administration, que des gens qui avaient été recrutés pour leur qualité d'experts essaient de faire la preuve de leur compétence en refusant d'accepter les opinions des autres. Ce n'est pas un bon principe de gestion.

La mission même de l'office exigera que son conseil joue davantage un rôle de fiduciaire qu'un rôle classique de conseil d'administration de société.

Le président: Quelle différence y voyez-vous?

M. Gunn: Le bien-être futur de tous les Canadiens dépend en partie du RPC. Le conseil d'administration de l'office se devra donc d'accomplir son mandat avec un soin attentif et une bonne compréhension des enjeux. Au Canada, les normes se rapportant à la saine gestion des entreprises sont élevées et, comme nous le savons tous, de plus en plus exigeantes. Étant donné que l'office aura pour mandat non pas de créer un produit ou de réaliser un profit, mais de jouer un rôle fiduciaire, il sera soumis à des normes encore plus élevées, car la loi est plus exigeante à cet égard pour ceux qui se voient confier des responsabilités fiduciaires.

Toute personne appelée à faire partie du conseil d'administration de l'office devra être consciente que son rôle consiste à assumer une responsabilité fiduciaire envers tous les Canadiens.

Le président: Merci. Dale, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Richmond: Même si les nominations au conseil d'administration d'OMERS sont politiques, il a toujours régné au

people have come from different walks of life, representing employers, employee organizations, and pensioners.

Many of these members have distinguished themselves in their own careers, but, when they enter an OMERS board meeting, they take their hats off and really represent our goal of balancing assets with liabilities. That is, the compassion of what the pension fund is, versus the hard-nosed, bottom-line, investing return that we want out of our private placement.

The plan has a fiduciary responsibility to the beneficiaries — not to the people that appoint the board, nor to the board. Its responsibility is neither to create a product nor to produce a profit. It takes the right mix to end up with a balance on something like a pension plan; the board has to ensure that the beneficiaries will benefit in a way that the board members themselves would be conflicted if they tried to benefit.

The Chairman: Claude Lamoureux told us that, if we were to listen to one of his board meetings, we would be unable to tell which board members were representing the union, and which represented the government. They act as a collective group, in much the same way that this committee typically does. We have had split votes in this committee, but they are virtually never split along party lines.

We had a great donnybrook over the *Sports Illustrated* bill — which was kind of fun because Lowell Murray, who was the former Conservative leader in the Senate, supported the government, and I opposed the government. It had nothing to do with partisan politics; it had to do with different views of what was in the public interest.

Is what Claude Lamoureux said about his board also true for yours?

Mr. Richmond: It is, and we have had a 35-year history of joint management. The appointment process gets people there, but six do have to be from the employers, while the other six have to be from the employee side. It is true that, if you were a fly on the wall, you could not determine which side is represented by whom. Further, there have never been any close votes, which is quite remarkable.

The Chairman: I have one last question on indexing. That issue is really bothering me; it intrigues me that an idea could sound so simple — sort of like tax imbedded pricing — and not necessarily work in the real world.

sein du conseil une certaine magie entre gens qui proviennent de différentes sphères d'activité et qui représentent des employeurs, des groupes d'employés et des retraités.

Bon nombre de ces administrateurs ont des cheminements de carrière enviables, mais, lorsqu'ils se présentent à une réunion du conseil, ils oublient tout le reste pour ne se soucier que de notre grand objectif, celui de faire concorder l'actif et le passif de la caisse de retraite, autrement dit, pour collaborer à l'accomplissement de notre mission première. On est alors bien loin de la mentalité qui, dans le secteur privé, préside à la seule recherche effrénée et terre à terre du rendement sur les investissements.

Le régime a une responsabilité fiduciaire envers les bénéficiaires, et non à l'endroit des gens qui nomment les administrateurs, ni du conseil lui-même. La mission d'une caisse de retraite n'est ni de créer un produit ni de réaliser un profit. Il importe de bien choisir les administrateurs pour atteindre l'équilibre dans un système comme le régime de pensions; le conseil ne doit agir que dans l'intérêt des bénéficiaires, à telle enseigne que les administrateurs se placeraient eux-mêmes en conflit d'intérêts s'ils recherchaient le moins possible leur propre avantage.

Le président: Claude Lamoureux nous a dit que, si nous devions assister à une réunion de son conseil d'administration, nous ne saurions discerner quels administrateurs représentent respectivement le syndicat et le gouvernement. Les membres du conseil d'administration de la caisse de retraite des enseignants agissent collectivement, à peu près comme notre comité le fait habituellement. Il nous est parfois arrivé de nous diviser sur les questions qui étaient mises aux voix, mais pratiquement jamais à cause de la discipline de parti.

Nous avons eu, par exemple, une âpre discussion à propos du projet de loi qui touchait *Sports Illustrated*, mais la situation était surtout cocasse, puisque Lowell Murray, l'ex-leader conservateur au Sénat, appuyait la position du gouvernement, alors que j'étais moi-même en désaccord avec le gouvernement. Nos discussions n'avaient donc rien à voir avec le sectarisme politique; nous divergions tout simplement d'opinion sur ce qui était dans l'intérêt public.

Ce qu'a dit Claude Lamoureux de son conseil d'administration vaut-il pour le vôtre?

M. Richmond: Oui, et nous avons une tradition de 35 ans de codirection. On choisit les candidats en fonction de leur compétence tout en veillant à ce que six représentants des employeurs et six représentants des employés siègent au conseil. Malgré cela, il est juste d'affirmer qu'aucun observateur ne saurait distinguer qui représente qui. Qui plus est, nous n'avons même jamais eu de vote serré, ce qui est tout à fait remarquable.

Le président: J'aurais une dernière question concernant les placements indiciels. Cette question m'intrigue vraiment; je me demande comment il se fait qu'une idée qui semble pourtant si simple — comme l'est l'inclusion de la taxe dans le prix — ne soit pas forcément applicable.

Earlier you said that, if you were not using the TSE index, there is a Vancouver index and an Alberta index — which I did not realize. My instinct would tell me, though, that it would actually be much harder to match the Alberta and Vancouver indices, because there are smaller floats, than it would be to much the TSE. To put it another way, as Claude Lamoureux said, you could use the TSE for the big stocks, but when you got down to number 299 you would have a problem.

I do not know quite enough about the Vancouver and Alberta indices, but am I correct in thinking that it would be an even more difficult problem out there?

Mr. Gunn: Yes, it would. It gets back to the point of capitalization, and aggregate market value of securities. The value of the listed securities that compose the TSE 300 by far overwhelms all other securities in Canada.

The aggregate market composition of the other stock exchange indices and of the other stock exchanges in Canada is very small. It would make the job extremely difficult.

It would also create another issue, in that the Canada Pension Plan would likely become a dominant market maker force in those markets. That has other implications, and I don't think that those were thought through.

The Chairman: Right; it would become a dominant market maker simply because of the volume of capital being invested. By definition, at that point you are skewing the index because you are the dominant player. Mathematics tells you that.

Mr. Gunn: That is right.

The Chairman: Given the facts as you have just presented them, I think that there are two options. I think that I know which one I would choose, but I would like to see what you think.

As I see it, the first option would be that you do not invest in stocks listed on the Alberta or Vancouver exchanges. The second would be to rethink how index matching is defined, allowing for more flexibility, so that you do not create the market skew. Is that correct?

Mr. Gunn: Yes. I would certainly choose the latter. If you were to blindly direct money at an index, what would likely happen is a misallocation of capital away from other sectors of the economy that we can use. Blindly following an index would not be in the best interests of economic development, either.

The Chairman: Right. You said that yours is the largest un-indexed public pension plan in the country, and that Teachers' is at the other end. Even Teachers', however, cannot be even close

Vous avez signalé tout à l'heure que si vous ne vous référiez pas à l'indice de la Bourse de Toronto, vous pourriez toujours vous référer aux indices des Bourses de Vancouver ou de l'Alberta — je n'y avais pas pensé. J'aurais tendance à croire cependant qu'il serait vraiment beaucoup plus difficile d'apparier les indices boursiers de l'Alberta et de Vancouver, à cause du faible volume d'actions qui s'y transigent, que d'apparier celui de Toronto. En d'autres termes, disons que, comme Claude Lamoureux l'a expliqué, vous pourriez vous référer au TSE pour les titres importants, mais qu'il vous serait difficile de placer dans le 299^e élément du TSE.

Je ne connais pas très bien les indices boursiers de Vancouver et de l'Alberta, mais ai-je raison de croire qu'il vous serait encore plus difficile d'y effectuer des placements indicels qu'à la Bourse de Toronto?

M. Gunn: Oui, naturellement. Cela nous ramène à la question de la capitalisation et de la valeur totale des titres négociables. La valeur des titres cotés qui composent le TSE 300 dépasse de loin celle de tous les autres titres boursiers au Canada.

La valeur totale des titres cotés qui composent les autres indices boursiers ou qui sont inscrits aux autres bourses au Canada est relativement très faible. Il nous serait extrêmement difficile d'y effectuer des placements indicels.

Il en résulterait par ailleurs un autre problème, en ce sens que le Régime de pensions du Canada deviendrait alors probablement un faiseur de marché dominant sur ces places boursières. Cela aurait d'autres conséquences, et je ne crois pas qu'on y ait profondément réfléchi.

Le président: Je vois; il deviendrait donc un faiseur de marché dominant simplement à cause du volume d'actions transigées. Par définition, il fausserait alors l'indice, à cause de l'importance de ses transactions. C'est une question d'une évidence mathématique.

M. Gunn: C'est juste.

Le président: Compte tenu des réalités que vous venez de nous exposer, je crois que deux options s'offrent à nous. Je pense savoir laquelle je privilégierais, mais j'aimerais connaître votre opinion.

De la façon dont je le vois, une première option serait de ne pas investir dans les titres cotés aux Bourses de l'Alberta et de Vancouver. La seconde consisterait à repenser notre exigence d'appariement avec l'indice, en laissant au conseil plus de latitude en ce qui concerne sa politique de placement, de manière à ne pas perturber le marché. Y suis-je?

M. Gunn: Tout à fait. Je choisirais certes la deuxième option. Si vous investissiez aveuglément en fonction de l'indice, il en résulterait normalement une mauvaise répartition du capital au détriment d'autres secteurs de l'économie dans lesquels nous devrions investir. Suivre aveuglément un indice boursier ne serait d'ailleurs pas souhaitable sur le plan du développement économique.

Le président: Voilà. Vous avez dit que vous gérez le plus important fonds non indicel au Canada, et que, de son côté, celui des enseignants est le plus important fonds indicel au pays. Mais

to perfectly indexed because of the skew in the marketplace. Is that correct?

Mr. Gunn: Yes, that is correct. It is a very interesting idea intellectually. It is very difficult to implement, and that is where the problem is.

The Chairman: Well, that is why I used the analogy of the tax pricing, which all kinds of countries have, but they don't try it in just three small provinces.

Mr. Gunn: That is correct.

The Chairman: I am sorry, but we have to adjourn. We are holding hearings in Calgary tomorrow, and we have to catch a plane.

We look forward to chatting with you about institutional investors in May. Thank you for coming.

Senators, we are adjourned until nine o'clock sharp tomorrow morning in Calgary at the Delta Bow Valley.

The committee adjourned.

je crois que même la caisse de retraite des enseignants est loin de pouvoir n'être qu'indicielle, à cause du risque de déstabiliser le marché. Est-ce le cas?

M. Gunn: Oui, c'est juste. C'est une stratégie très intéressante, en principe. Mais elle est très difficile à appliquer, et c'est là que réside le problème.

Le président: Eh bien, voilà pourquoi j'ai fait allusion, par analogie, à la taxe incluse dans le prix, un mode de taxation que divers pays ont carrément adopté plutôt que de se contenter comme nous de le mettre à l'essai dans trois petites provinces.

M. Gunn: Vous avez bien raison.

Le président: Je m'excuse, mais nous devons mettre fin à la séance. Il nous faut aller prendre l'avion pour Calgary, où nous tenons des audiences demain.

Nous serons impatients de discuter avec vous des investisseurs institutionnels en mai prochain. Merci d'avoir accepté notre invitation.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous suspendons nos travaux jusqu'à notre séance de demain matin, que nous tiendrons à compter de 9 heures précises, à Calgary, au Delta Bow Valley.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Bob Hamilton, Assistant Deputy Minister, Financial
Sector Policy Branch;

Mr. Wayne Foster, Chief, Financial Sector Policy Branch;

Ms Tara Gray, Economist, Financial Sector Policy Branch;
and

Mr. Doug Wyatt, General Counsel, General Legal Services.

From Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.:

Mr. Keith Ambachtsheer, President.

From Cortex Applied Research Inc.:

Mr. John Por, President.

From William M. Mercer Limited:

Mr. Malcolm Hamilton, Principal.

From the Ontario Teachers Pension Plan Board:

Mr. Claude Lamoureux, President and Chief Executive
Officer.

From the Ontario Municipal Employees Retirement Board:

Mr. Dale Richmond, President & Chief Executive Officer;
and

Mr. G. Tom Gunn, Chief Investment Officer.

Du ministère des Finances:

M. Bob Hamilton, sous-ministre adjoint, Direction de la
politique du secteur financier;

M. Wayne Foster, chef, Direction de la politique du secteur
financier;

Mme Tara Gray, économiste, Direction de la politique du
secteur financier; et

M. Doug Wyatt, avocat général, Division des services
généraux du contentieux.

De Keith P. Ambachtsheer & Associates Inc.:

M. Keith Ambachtsheer, président.

De Cortex Applied Research Inc.:

M. John Por, président.

De William M. Mercer Limited:

M. Malcolm Hamilton, directeur.

Du Conseil du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario:

M. Claude Lamoureux, président-directeur général.

De la Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario:

M. Dale Richmond, président-directeur général; et

M. G. Tom Gunn, agent principal des investissements.

